



CONSULTAS EN PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

EXPERIENCIAS DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN
2011-2019



CONSULTAS EN PUEBLOS
Y COMUNIDADES INDÍGENAS.
EXPERIENCIAS DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN
2011-2019

INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

Consejera Presidenta Provisional

Mtra. Araceli Gutiérrez Cortés

Consejeras y consejeros electorales

Mtra. Viridiana Villaseñor Aguirre

Licda. Irma Ramírez Cruz

Lic. Luis Ignacio Peña Godínez

Encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva

Mtro. Ignacio Hurtado Gómez

Consultas en pueblos y comunidades indígenas. Experiencias del Instituto Electoral de Michoacán 2011-2019

© Instituto Electoral de Michoacán

Bruselas No. 118, Col. Villa Universidad,

C.P. 58060, Morelia, Michoacán, México.

www.iem.org.mx

© Juan Carlos Silva Adaya, Ramón Hernández Reyes, Yurisha Andrade Morales, Elvia Higuera Pérez, Alejandra González Hernández, Abigail Villalpando Gutiérrez, Humberto Urquiza Martínez, Irma Ramírez Cruz, Araceli Gutiérrez Cortés, Ana Karen Espino Villegas, Erandi Reyes Pérez Casado, Viridiana Villaseñor Aguirre, Luis Ignacio Peña Godínez, Omero Valdivinos Mercado.

ISBN: 978-607-98957-0-9

Editado e impreso en México, 2020

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Los juicios y afirmaciones expresados en esta publicación son responsabilidad de las y los autores, el Instituto Electoral de Michoacán no los comparte necesariamente.

Contenido

| | |
|--------------|---|
| Prólogo..... | 7 |
|--------------|---|

Juan Carlos SILVA ADAYA

| | |
|-------------------|----|
| Presentación..... | 23 |
|-------------------|----|

Araceli GUTIÉRREZ CORTÉS

| | |
|--|----|
| Cherán: cambio de sistema para elegir a sus autoridades y el manejo del uso de sus recursos..... | 27 |
|--|----|

Ramón HERNÁNDEZ REYES

| | |
|--|----|
| Proceso de nombramiento del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco del municipio de Cherán..... | 61 |
|--|----|

Yurisha ANDRADE MORALES

| | |
|---|----|
| Proceso de consulta en la comunidad originaria de San Francisco Pichátaro: crónica de una lucha por la vida, la dignidad y la libertad..... | 81 |
|---|----|

Elvia HIGUERA PÉREZ

| | |
|---|-----|
| Santa Fe de la Laguna una lucha por la libre determinación..... | 111 |
|---|-----|

Alejandra GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

Abigail VILLALPANDO GUTIÉRREZ

| | |
|--|-----|
| Arantepacua y la evolución de los derechos de los pueblos originarios..... | 139 |
|--|-----|

Humberto URQUIZA MARTÍNEZ

| | |
|---|-----|
| La consulta indígena para el cambio de sistema normativo en el municipio de Nahuatzen, Michoacán..... | 159 |
|---|-----|

Irma RAMÍREZ CRUZ

Una nueva experiencia jurisdiccional para la transferencia de los recursos económicos a la comunidad de Santa María Sevina, municipio de Nahuatzen..... 179

Araceli GUTIÉRREZ CORTÉS

Aplicación concreta del derecho de autonomía y libre determinación en las comunidades de San Felipe de los Herreros y Comachuén 211

Ana Karen ESPINO VILLEGAS

El derecho a la consulta. La experiencia del Instituto Electoral de Michoacán en la comunidad indígena de San Benito de Palermo, Michoacán 231

Erandi Reyes PÉREZ CASADO

Transferencia de recursos a comunidades indígenas de Michoacán..... 257

Viridiana VILLASEÑOR AGUIRRE

La consulta indígena como mecanismo de participación ciudadana 287

Luis Ignacio PEÑA GODÍNEZ

Los pueblos y comunidades indígenas en el sistema político-electoral mexicano..... 319

Omero VALDOVINOS MERCADO

Prólogo

Juan Carlos SILVA ADAYA¹

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), cuyos datos serán actualizados en el Censo de Población y Vivienda 2020 que está en curso, México tiene una población que habla lengua indígena de 7'382,785 (lo que representa el 6.6 por ciento del total nacional), y esta cifra asciende a 25'694,928 (21.5 sobre el total nacional, el cual es de 119'938,473), según el criterio de autorreconocimiento o autoadscripción, con una proporción del 51.3 por ciento de mujeres y 48.7 por ciento de hombres. A partir de dichos criterios se puede identificar que en Michoacán existe un porcentaje de 3.6 por ciento de su población que habla una lengua indígena y este porcentaje se eleva a un 27.7 por ciento con el segundo de los criterios (de un total de 4'584,471).² Estos datos son relevantes porque es la información que se suministra a la sociedad y al Estado para coadyuvar al desarrollo nacional (artículo 8° de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica); es decir, la que se utiliza para efectos de la elaboración de los planes de desarrollo, así como para la elaboración de los presupuestos de egresos y la implementación

.....

- 1 Es licenciado y maestro por la Facultad de Derecho de la UNAM. Obtuvo el máster y la especialidad en argumentación jurídica por la Universidad de Alicante, España. Es especialista en argumentación jurídica por la Universidad de Palermo, Italia, y especialista en derecho penal por la Universidad Panamericana. Concluyó los estudios de doctorado en derechos humanos en la Universidad Nacional de Educación a Distancia en España. Ha sido profesor en diversas instituciones universitarias. Es autor del libro *El control de constitucionalidad y las elecciones indígenas* y coautor de otros cinco títulos; ha publicado más de una veintena de artículos. Ha sido ponente en más de trescientos eventos académicos en México y otros países. Participó como observador electoral en procesos celebrados en El Salvador, Paraguay y República Dominicana. Desde el año 1993 ingresó como secretario de estudio y cuenta de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, carrera judicial que continuó, ininterrumpidamente, en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde ocupó los cargos de secretario de estudio y cuenta e instructor. En marzo de 2013 fue designado por el Senado de la República como magistrado electoral integrante de la Sala Regional Toluca, cargo que desempeña actualmente, y de la cual fue su presidente durante el periodo de 2013 a 2016.
- 2 Datos obtenidos de la página electrónica del Instituto Nacional de Geografía y Estadística: <https://www.inegi.org.mx>, así como de la página https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf (consultada el 21 de marzo de 2020).

de las políticas públicas; en especial, los presupuestos que están dirigidos a los pueblos y comunidades indígenas.

En dicho contexto demográfico resultan relevantes publicaciones como la que ahora es objeto del presente prólogo. El libro *Consultas en pueblos y comunidades indígenas. Experiencias del Instituto Electoral de Michoacán 2011-2019*, bajo la edición del Instituto Electoral de Michoacán (IEM), es relevante porque contiene la experimentada perspectiva de trece integrantes de dicho Instituto, más la del otrora magistrado Omero Valdovinos Mercado, quien fuera presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM). En ese sentido, la obra puede considerarse vivencial y de una visión experimentada, porque a los primeros les correspondió coadyuvar para el desarrollo de las consultas ciudadanas en distintas comunidades y municipios del estado de Michoacán, y a los integrantes del Tribunal local les tocó acompañar dichos procesos de consulta, cuando se impugnaron las decisiones que se adoptaron por el Organismo Público Local Electoral (OPLE).

Es cierto que cuando se alude a los sistemas normativos internos o indígenas el primer referente que viene a la mente corresponde a la experiencia de los 417 municipios –de un total de 570– del estado de Oaxaca.³ Sin embargo, en un país como México que, por definición constitucional, “se le reconoce con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”, y a la cual se suman las comunidades equiparadas (por ejemplo, los menonitas, respecto de los que habría que considerar si más bien se trata de un pueblo) y los pueblos y comunidades afromexicanos (cuyo número, según la Encuesta Intercensal 2015, es de 1’381,853, equivalente al 1.2 por ciento del total de la población nacional), debe tenerse presente que existe una gran diversidad cultural, étnica y lingüística, por lo

.....

3 Según se identifica en el Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas 2018, el cual se puede consultar en la página del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/municipios-sujetos-al-regimen-de-sistemas-normativos-indigenas-2018> (consultado el 21 de marzo de 20120).

que de ahí es posible identificar distintos pueblos indígenas y comunidades indígenas, cuyas formas organizativas y de gobierno también pueden considerarse paradigmáticas y que ocurren en casi todo el territorio nacional.

Así, por una parte, se pueden identificar diversos pueblos indígenas que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas (si se considera el criterio lingüístico son 68 pueblos con 364 variantes lingüísticas)⁴; y, por la otra, se pueden reconocer las comunidades indígenas, en este último caso si forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias, de acuerdo con sus usos y costumbres.

Al lado de los sujetos precisados (pueblo indígena, comunidad indígena, comunidad equiparada, pueblo afroamericano, comunidad afroamericana y sus unidades mínimas, según el criterio de autoadscripción –indígena, por ejemplo–) existen los grupos indígenas, como lo son los migrantes indígenas que están asentados en los campos agrícolas del noreste del país (Baja California y Sinaloa) y en las grandes urbes nacionales y sus zonas conurbadas (Acapulco, Cancún, Ciudad de México, Chihuahua, Guadalajara, Oaxaca, Pachuca, Puebla, Querétaro, Tepic, Toluca, Tuxtla Gutiérrez y Villahermosa, entre otras), las cuales aglutinan a integrantes de un mismo pueblo (el pueblo triqui en la Ciudad de México, *verbi gratia*) o de diversos pueblos (como ocurre claramente en el caso del grupo indígena migrante de Valle de Chalco, Estado de México).

El carácter pluricultural, pluriétnico, plurilingüístico y plurijurídico de la nación mexicana permite reconocer: **a) una cosmovisión hegemónica, liberal, individualista y occidentalizada** en la que destaca la proclama de los derechos humanos

.....

4 Según datos del Consejo Nacional de Población, como deriva de la Infografía de la Población Indígena consultable en la dirección electrónica https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDI_FINAL_08082016.pdf (consulta del 21 de marzo de 2020).

(fundamentalmente de la primera generación); la democracia representativa de carácter procedimental y periódica; la prevalencia de los procesos heterocompositivos o contenciosos estatales para la solución de controversias, y la laicidad como principio fundamental del Estado, en la que impera un régimen jurídico codificado de tradición romano-canónica-germánica; y **b) una diversidad de cosmovisiones indígenas** en las que sobresalen o destacan los derechos de la comunidad (comunalidad); el uso intensivo de la democracia participativa (fundamentalmente, por medio de las consultas y el reconocimiento de la asamblea comunitaria como órgano máximo de decisión); la subsistencia de los procesos autocompositivos (mediación y conciliación) o heterocompositivos a cargo de los órganos de la propia comunidad o pueblo indígena, y el sincretismo de una relación espiritual con la tierra y los recursos naturales, así como con los antepasados, las cuales han desarrollado e institucionalizado distintos regímenes jurídicos indígenas de tradición oral.

A su vez, en dichas cosmovisiones indígenas se pueden identificar dos formas de gobierno o de participación política: **a) una primera corresponde al integracionista o de acciones afirmativas**, en cuyo caso se establecen instrumentos que promueven o garantizan la participación de representaciones indígenas en la dirección de los asuntos públicos; el derecho de votar o de ser votado para integrantes de los pueblos o comunidades indígenas; o bien, el acceso a las funciones públicas, pero dentro de la estructura y desarrollo previsto en el sistema jurídico codificado o legislado. Son ejemplo los casos de los representantes indígenas ante los ayuntamientos municipales en el Estado de México; las regidurías étnicas en los ayuntamientos municipales del estado de Sonora y los distritos electorales federales uninominales reservados para los candidatos indígenas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; y **b) una segunda atañe al originario u autóctono**; en este grupo se ubican los supuestos en que se respeta y protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autodeterminarse plenamente, mediante el reco-

nocimiento de autoridades propias, de acuerdo con su sistema normativo (procedimientos y prácticas tradicionales, autoridades comunitarias y facultades). Son emblemáticos los casos que realizan elecciones bajo el sistema normativo indígena de los 417 municipios del estado de Oaxaca, y los municipios de Oxchuc, estado de Chiapas; Ayutla de los Libres, estado de Guerrero, y Cherán, estado de Michoacán. Asimismo, pueden identificarse otros casos, como son las comunidades indígenas de San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan; Arantepacua, Nahuatzen cabecera y Santa María Sevina, las tres en el municipio de Nahuatzen, así como Pichátaro, municipio de Tingambato, todas en el estado de Michoacán.

Conforme con los criterios contenidos en las jurisprudencias 18/2018 y 19/2018, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), de rubros COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN y JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, para el efecto de la actuación de las autoridades jurisdiccionales se debe:

- a) Obtener información de la comunidad a partir de fuentes que le permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena;
- b) Identificar el derecho indígena aplicable;
- c) Valorar el contexto social y político de la comunidad indígena;
- d) Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria;
- e) Resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto, y
- f) Propiciar que la controversia se resuelva por la propia comunidad, privilegiando el consenso comunitario, en tanto vinculó a sus integrantes a la celebración de una

asamblea general para el efecto de que decidan respecto de la integración de su órgano de gobierno.

En diversos precedentes de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros, en los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano con los números de expediente ST-JDC-714/2018 y ST-JDC-9/2020, se han desarrollado distintos aspectos que están relacionados con las asambleas comunitarias y las consultas.

La primera corresponde propiamente a un órgano permanente de la comunidad indígena de carácter deliberativo y de decisión; esto es, se trata de una autoridad, mientras que la segunda corresponde a un procedimiento, por lo que se puede ubicar como una forma de participación de la comunidad indígena y puede ser de carácter informativo (se convoca a la comunidad o pueblo para dar a conocer información previa, de buena fe y culturalmente adecuada) o resolutivo (se convoca a la comunidad o pueblo para decidir, en forma libre, informada, de buena fe y en forma culturalmente adecuada). Ambas (asamblea comunitaria y consulta) son parte de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas (así como de las comunidades equiparadas y los pueblos y comunidades afromexicanas) a su libre determinación y autonomía.

Lo precedente tiene su fundamento en la Constitución Federal (artículo 2.º, apartado B, fracciones I, II, V y IX); el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes [artículos 2.º, párrafo uno; 5.º, inciso c); 6.º, párrafos primero, incisos a) y c), y segundo; 7.º, párrafo uno; 15, párrafo dos; 17, párrafo dos; 22, párrafo tres; 23, párrafo uno, y 27] y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (15, párrafo dos; 17, párrafo uno; 18; 19; 23; 30; 32, párrafo dos; 36, párrafo dos, y 38), así como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos XVIII, párrafo cuatro; XXIII, párrafo dos; XXIX, párrafo cuatro, y XXIX, párrafo dos).

En efecto, los pueblos indígenas tienen derecho a su consulta y cooperación en la adopción de medidas eficaces para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad, para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para empoderarlos, según la Declaración de Naciones Unidas.

En la misma Declaración de Naciones Unidas se prescribe que los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les concierna. Además, los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a ser consultados y cooperar en la adopción de las medidas eficaces para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación del derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras.

Aunque en los artículos 18, 19, 30 y 32, párrafo dos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones que afecten sus derechos, “por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos”, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones, los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados “por medio de sus instituciones representativas” antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener

su consentimiento libre, previo e informado; los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular “por medio de sus instituciones representativas”, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares, y los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas” a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de cualquier otro tipo, finalmente, se considera que dichos derechos “constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas” (artículo 43 de la Declaración de referencia), por lo que no pueden tener un carácter regresivo respecto de lo más amplio que, por ejemplo, se reconoce en el Convenio 169 de la OIT, en términos de lo previsto, además, en el artículo 1.º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal, ya que ahí se establece el criterio de progresividad y pro persona en el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos. En última instancia, en la misma Declaración de Naciones Unidas (artículo 38) se prescribe que los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la propia Declaración.

En la Declaración Americana se dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados en la promoción estatal de sistemas y prácticas interculturales en los servicios médicos y sanitarios que se provean en sus comunidades, incluida la formación de técnicos y profesionales indígenas de la salud; asimismo, a ser consultados en la adopción de las medidas efectivas para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de los derechos de asociación, reunión (incluido en sus sitios y espacios sagrados y ceremoniales), organización y expresión y a ejercerlos sin interferencias y de acuerdo con su cosmovisión, así como a transitar,

mantener, desarrollar contactos, relaciones y cooperación directa, con sus miembros y con otros pueblos, en particular cuando están divididos por fronteras internacionales. Además, se prevé que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, así como antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de cualquier otro tipo. Asimismo, que los Estados promoverán, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, la adopción de las medidas legislativas y de otra índole que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Declaración Americana.

El presupuesto en los sistemas normativos internos y para efectos de sus formas de gobierno o de organización política, desde la Constitución Federal, se encuentra reconocido y garantizado el derecho de los pueblos y de las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, incluida la elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, con sujeción a los principios constitucionales generales y respeto a los derechos humanos, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados (artículo 1.º, párrafos primero a tercero, y 2.º, apartado A, fracciones I a III, de la Constitución Federal).

En el Convenio 169 de la OIT, en forma más amplia o garantista se establecen diversas disposiciones relativas a los derechos de los pueblos indígenas al requerimiento de su cooperación, participación y consulta por parte del gobierno. Sin embargo, sólo

se refieren aquellos aspectos cuya participación únicamente pueda atenderse no como una acción ejecutiva directa, sino también como una consulta. Lo relativo a la cooperación no se cita en este prólogo, porque se estima que requiere de una realización conjunta. Así, en dicho Convenio se advierte que los gobiernos están obligados a asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los indígenas y a garantizar el respeto de sus derechos, y que cuando se adopten medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten los pueblos indígenas al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo se debe contar con su participación y cooperación.

Además, en dicho tratado internacional se determina que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional o regional susceptibles de afectarles directamente, y en el fortalecimiento y fomento gubernamental de las actividades relativas a las artesanías, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección.

La parte más sobresaliente y de carácter general en cuanto a la consulta, en dicho Convenio 169, es la relativa al reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y a que se establezcan los medios a través de los cuales puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, y que las consultas llevadas a cabo se efectúen de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En la parte de consultas específicas, en el Convenio 169 se prescribe que los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados: a) para que se determine si sus intereses pueden ser perjudicados o en qué medida, antes de que se emprenda o autorice cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras; b) siempre que se considere la capacidad de los pueblos indígenas para enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad; c) sobre la organización y el funcionamiento de los programas especiales de formación profesional, los cuales se deberán basar en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y sus necesidades concretas; d) sobre las normas mínimas establecidas por la autoridad competente que deben satisfacer las propias instituciones y medios de educación que sean creados por dichos pueblos; y e) en la adopción de medidas que permitan alcanzar el objetivo de enseñar a los niños de dichos pueblos a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se habla en el grupo a que pertenezcan.

A partir de la normativa que se reconoce en el bloque de constitucionalidad [Constitución Federal y tratados internacionales suscritos por México, así como las declaraciones que en términos de lo previsto en el artículo 29, inciso d), de la Convención Americana de Derechos Humanos, también tienen un efecto imperativo], esto puede considerarse como el piso mínimo, en materia de consultas para los pueblos y comunidades indígenas, con independencia de los que se ha desarrollado en la legislación federal y local, así como en las determinaciones administrativas (Instituto Nacional Electoral y OPLE) y en las decisiones jurisdiccionales (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y tribunales locales).

En la normativa nacional se reconoce a la asamblea general comunitaria como la máxima autoridad en la toma de decisio-

nes, así como a las autoridades e instituciones representativas de dichos pueblos y comunidades, elegidas y nombradas de conformidad con sus sistemas normativos (artículos 7.º, 8.º y 29, último párrafo, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas).

Con base en lo anterior es posible sostener que la asamblea general comunitaria o su equivalente, de cualquier pueblo o comunidad indígena así reconocida, es la máxima autoridad a través de la cual se determina la validez y vigencia de sus propias normas y procedimientos; se eligen a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, y se regulan y solucionan, en general, las actividades de beneficio común.

Lo anterior es acorde con la línea jurisprudencial de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, en los que se reconoce a la asamblea general de la comunidad como el máximo órgano de autoridad y de toma de decisiones, como se desprende de los siguientes criterios: a) Tesis XL/2011 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA); b) Jurisprudencia 20/2014 intitulada COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO; c) Tesis XXVIII/2015 de rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DEBEN RESPETAR LA DECISIÓN DE UNA ASAMBLEA, SOBRE EL MÉTODO DE ELECCIÓN ADOPTADO POR LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, CUANDO ÉSTE GARANTICE LOS DERECHOS DE SUS INTEGRANTES; c) Tesis LXXXV/2015 intitulada PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS); d) Tesis XIII/2016 de rubro ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA

DE PROTESTA DE SUS SUPLENTE, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES; e) Tesis XVIII/2017 de título SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. SON INVÁLIDAS LAS MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO UNA VEZ INICIADO EL PROCESO ELECTIVO, y f) Tesis XVIII/2018 denominada COMUNIDADES INDÍGENAS. DILIGENCIAS PARA ACREDITAR LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIEN SE OSTENTA COMO AUTORIDAD TRADICIONAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES.

En atención al reconocimiento constitucional del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas –que implica que las autoridades estatales deben garantizarlos–, el acto de convocar a sus integrantes a conformar la asamblea general comunitaria o su equivalente no puede depender de la concreción de formalidades solemnes que impliquen una asimilación forzada, puesto que el llamado o invitación a conformar el máximo órgano de decisión pública de la comunidad debe llevarse a cabo de conformidad con las formas y reglas que la propia comunidad se ha dado, así como que han sido aceptadas por sus integrantes para dotar de validez la celebración de la asamblea y los asuntos a tratar durante el desarrollo de la misma.

Con independencia de la forma y los medios por los que se realice y se difunda la convocatoria a una asamblea general comunitaria se consideran los siguientes elementos mínimos objetivos a los que ésta debe atender: a) se haga por el órgano o los órganos comunitarios o persona designada para tal efecto o reconocidos por la comunidad para ello; b) se distinga a las personas a quiénes va dirigida la convocatoria, así como, en su caso, los criterios reconocidos por la comunidad para considerar quiénes son integrantes legítimos del pueblo, comunidad o grupo indígena; c) se den a conocer el objeto o los temas o puntos a tratar y resolver, de ser el caso, en la asamblea comunitaria; d) se determine, claramente, la fecha, hora y lugar para la celebración de la asamblea, así como, de ser posible, su duración; e) se precise

el órgano comunitario que deberá conducir la asamblea, ya sea que se encuentre determinado en forma previa a la emisión de la convocatoria o que sea determinado al inicio de la asamblea comunitaria, conforme a su normativa interna, usos y costumbres; f) se exprese que la forma en que se reconocerá la validez de las decisiones o acuerdos tomados por la asamblea general será mediante un acta o cualquier evidencia documental que dé certeza y sea objetiva para el efecto de acreditar la voluntad de la colectividad indígena; y g) se precisen, de ser posible, los mecanismos para la atención de las circunstancias relacionadas con el desarrollo de la propia asamblea, tales como la identificación o reconocimiento de las personas con derecho a participar en la asamblea, la inclusión de nuevos temas a tratar, entre otros.

En todo caso, en lo general, los propios integrantes de la comunidad con derecho a participar en la asamblea comunitaria y, concretamente, el órgano encargado de su conducción, verificarán que se cumpla con la forma y términos previstos en la convocatoria para su desarrollo.

En su caso, el órgano encargado de la conducción de la asamblea general comunitaria procederá a elaborar el documento que acredite su celebración, así como los acuerdos o decisiones tomadas, el cual deberá ser firmado o validado por las personas o el órgano comunitario que corresponda conforme a su normativa interna, usos y costumbres, o las propias instrucciones dadas por la asamblea.

Por tanto, la convocatoria debe propiciar que la voluntad del pueblo, comunidad o grupo indígena quede plasmada y cuente con elementos mínimos, ciertos, objetivos y suficientes que permitan desprender el sentido de la auténtica voluntad del pueblo, comunidad o grupo indígena, respecto de los temas tratados o resueltos durante el desarrollo de la asamblea general comunitaria.

No se trata de establecer alguna formalidad específica o carácter ritual y solemne para los elementos probatorios que aportan quienes se autoadscriben como indígenas cuando pretendan demostrar la realización de una asamblea, así como la validez

de las decisiones tomadas durante su desarrollo; sin embargo, se considera razonable que, cuando menos, las evidencias que se aporten (acta) deben contener datos o elementos suficientes que permitan advertir el sentido auténtico de una determinación de un pueblo, comunidad o grupo indígena y que se puede identificar como tal, por provenir de sus propias autoridades comunitarias, sin que, indebidamente, se asimilen sus principios y normas a las de una cultura hegemónica occidental de carácter individualista y liberal.

Se considera que el acta o la evidencia documental que se presente ante una autoridad para acreditar la validez de una asamblea general comunitaria, preferentemente, debe contener los siguientes elementos: a) datos que permitan observar que se convocó, oportunamente a los integrantes del pueblo, comunidad o grupo indígena y órgano comunitario correspondiente, especialmente, ante el deber de garantizarles el derecho de audiencia; b) precisión en cuanto al objeto de la reunión o asamblea, máxime si esta guarda relación con la creación, integración, o terminación anticipada de un cargo comunitario; c) día, hora y lugar de celebración; d) identificación de quienes condujeron la reunión o asamblea; e) identificación (con expresión de los elementos correspondientes para desprenderla y que son aceptados por la comunidad) y número de personas indígenas asistentes; f) datos de la manifestación de la voluntad de los participantes; g) certeza de la identidad y legitimidad del órgano comunitario que hubiese adoptado una determinada decisión, según el sistema normativo indígena comunitario o del pueblo; y h) firma, huella digital o cualquier otro signo que indique la validación del contenido del acta y que corresponda a las personas u órgano comunitario designado para tal efecto.

Desde mi perspectiva, es muy oportuno un trabajo editorial como el que ahora se regala a la comunidad nacional, ya que permite advertir el compromiso de las autoridades electorales del estado de Michoacán con los derechos humanos. Mediante las sentencias judiciales aditivas y la proactividad, garantismo y

empatía de sus autoridades administrativas se promueve, respeta, protege y garantiza el ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. Al respecto, es paradigmático el reciente Reglamento para la Consulta, Previa e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas, aprobado el 6 de junio de 2017 por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán y, sobre todo, se insiste, las determinaciones administrativas y decisiones judiciales que vienen a articular una suerte de derecho pretoriano vivo y contextualizado para la atención de los pueblos y comunidades indígenas.

Todo esto coloca a Michoacán a la vanguardia en la materia, desde la gesta heroica del pueblo purépecha de Cherán, en aquel lejano 2011, cuando se venció la inercia legislativa y administrativa, a fin de hacer realidad su derecho a autodeterminarse, como se reconoció por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio para la protección de los derechos político electorales con el número de expediente SUP-JDC-9167/2011 bajo la ponencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos. Es señero el avance de Michoacán, al lado de lo que ocurre en Oaxaca e Hidalgo, a pesar de los tropiezos que ocurrieron con las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015 sobre la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, y 108/2019 y su acumulada 118/2019 por la reforma en materia de elecciones indígenas al Código Electoral del Estado de Hidalgo, en ambos casos por violaciones al derecho a la consulta, ya que ha sido más a través de la acción de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, que con la acción legislativa, como se ha coadyuvado a la realización de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Presentación

En 2011, Cherán se convirtió en el primer municipio en regirse por usos y costumbres en Michoacán y en el país, colocando a nuestro estado como un referente no solo a nivel nacional sino internacional del reconocimiento y respeto pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Y esto no significa que no hayan existido antes otros municipios indígenas en el país que se rigieran por usos y costumbres; también los hubo y los hay, pero éstos de alguna forma han estado funcionando bajo el modelo y estructuras del sistema de partidos políticos. La gran diferencia con Cherán fue que en ese municipio desapareció la figura del ayuntamiento como tal y se creó por primera vez un gobierno comunal indígena, representado a través de un consejo. En ese municipio no hay una presidencia, sindicatura, ni regidurías, no se rige por el Código Electoral del Estado de Michoacán; ahí no hay campañas políticas ni elecciones municipales: sus habitantes ejercen su autodeterminación y forma de gobierno en los términos, formas y bajo los plazos de sus usos y costumbres.

Esta experiencia marcó la ruta para algunas otras comunidades que también comenzaron a buscar su autonomía gestionando ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán su reconocimiento como autoridades tradicionales y, por ende, su derecho a administrar de forma autónoma los recursos públicos y económicos que proporcionalmente les corresponden. Hoy tenemos por lo menos diez comunidades que ya se encuentran en esta situación, generando una interesante forma de pluralismo jurídico que aún tiene huecos legislativos y que, por tanto, estamos en proceso de construirlo.

En muchos de los casos referidos el Instituto Electoral de Michoacán ha tenido una destacada participación organizando las consultas a las asambleas de las comunidades y del propio Cherán. Hasta el momento de redactar estas líneas nuestra institución ha organizado nueve consultas previas, libres e informadas, de las cuales: dos han sido para decidir sobre el cambio de sistema normativo en Cherán y Nahuatzen; seis para decidir sobre la transferencia de recursos públicos en San Francisco Pichátaro, Santa Fe de la Laguna, la cabecera municipal de Nahuatzen, Arantepacua, Santa María Sevina y San Benito de Palermo, y una para consultar sobre el reglamento de consultas del Instituto y que se realizó a diversas comunidades en el estado.

De igual forma hemos realizado siete elecciones a través de sistemas normativos internos: tres en San Francisco Cherán, tres en Santa Cruz Tanaco y una en Arantepacua.

Este libro es producto de las experiencias narradas por las y los funcionarios electorales que estuvieron inmersos en las mesas de trabajo para la preparación de las distintas consultas indígenas; de igual forma, se incluye un artículo desde la experiencia jurisdiccional y otro desde la experiencia del campo del litigio; todas y todos los articulistas, desde su visión y a partir de la realidad que les tocó vivir nos describen no solo los procesos llevados a cabo, sino que teniendo conocimiento de primera mano del contexto político y social que caracterizó en su momento cada proceso nos transmiten detalles que únicamente podrían ser narrados por alguien que estuvo ahí.

Por todo lo anterior, como institución estamos obligados a dejar testimonio de nuestra experiencia en el tema como una aportación para otras instituciones, para los ciudadanos, para las propias comunidades indígenas y para la ciencia.

Ese el objetivo de este trabajo editorial; por ello, se procuró que las y los articulistas fueran perfiles que de acuerdo a su experiencia profesional y vivencia directa en cada uno de esos procesos de consulta nos narraran de propia mano los detalles que no siempre quedan registrados en un expediente. Esto le da un enfoque único a este documento que se pone a consideración del lector, en espera de que el Instituto Electoral de Michoacán logre su cometido, dejando constancia de los esfuerzos que se han realizado a partir de la ausencia de rutas jurídicas bien definidas, lo que sin duda nos ha llevado no solo a ir aprendiendo, sino también a ir construyendo sobre el camino.

Por su parte, en el prólogo nos acompaña el magistrado Juan Carlos Silva Adaya, quien a lo largo de su trayectoria profesional y desde el surgimiento del tema que nos ocupa ha tenido que resolver y generar criterios que invariablemente han marcado ruta en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Quiero expresar mi reconocimiento y agradecimiento total a todas las personas que de una u otra forma son parte e hicieron posible el presente proyecto editorial; sin duda, estos trabajos solo se logran con el esfuerzo de un equipo. Es por ello que el Instituto Electoral de Michoacán, a veinticinco años de su creación, se complace de haber tenido y de seguir teniendo servidoras y servidores públicos que con gran experiencia, compromiso, profesionalismo y pasión por el trabajo electoral han representado dignamente nuestra casa de la democracia.

Mtra. Araceli Gutiérrez Cortés
Presidenta Provisional del Instituto Electoral de Michoacán

CHERÁN:
CAMBIO DE SISTEMA PARA ELEGIR
A SUS AUTORIDADES Y EL MANEJO
DEL USO DE SUS RECURSOS

Ramón HERNÁNDEZ REYES¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Datos generales del municipio*. III. *Antecedentes*. IV. *Consulta y designación de autoridades en 2012*. V. *Renovación del Concejo Mayor de Gobierno Comunal*. V.1. *Designación realizada en 2015*. V.2. *Designación realizada en 2018*. VI. *Reflexiones sobre su situación actual y los temas pendientes*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Fuentes de información*.

I. Introducción

En 2011 la comunidad indígena de Cherán determinó no participar ni permitir el proceso electoral local en el municipio, en tanto sus habitantes no gozaran de las garantías que les otorgan las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos y del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Para tomar tal decisión, la comunidad adujo que esa falta de garantías se constituía en la inseguridad de sus bienes y personas, y también a que sus habitantes eran víctimas de secuestros, asesinatos, extorsiones, así como del saqueo de sus bosques y sus recursos naturales.

.....

1 Doctor en Derecho, maestro en Gestión Pública Aplicada. Ex Consejero Presidente del Instituto Electoral de Michoacán desde 2014 a 2019 y fundador del Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad Anáhuac, Campus Querétaro y del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Michoacán, entre otras asociaciones.

De hecho, se sabe que el movimiento tuvo su origen en la defensa de los recursos naturales que se localizan en su ámbito territorial, así como por la inseguridad de los comuneros; sin embargo, conforme transcurrió el tiempo el movimiento se allegó de opiniones de expertos en el tema y su finalidad se transformó en una solicitud para que el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) respetara y respaldara el acuerdo que la comunidad había tomado para que el nombramiento de sus autoridades se realizara con base en el derecho indígena o de usos y costumbres de la comunidad.

La respuesta del IEM a dicha solicitud fue que como institución carecía de atribuciones para resolver sobre la celebración de elecciones bajo el principio de los usos y costumbres en los términos que lo solicitaba la comunidad. En virtud de lo anterior, la comunidad presentó un juicio para la protección de los derechos político-electorales del que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que identificó con el número de expediente SUP-JDC-9167/2011². Dicho medio de impugnación se resolvió en sesión pública celebrada el 2 de noviembre de 2011; en la sentencia se determinó que la comunidad indígena de Cherán tenía el derecho de solicitar la elección de sus propias autoridades siguiendo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Asimismo, la sentencia señaló que, en virtud de que toda elección democrática debe ser vigilada y sus resultados validados por una autoridad constitucionalmente autónoma, el Consejo General del IEM, en su carácter de máxima autoridad electoral y como responsable de atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, debía disponer de las medidas necesarias, suficientes y razonables, para que mediante consultas directas a los integrantes de Cherán se determinara si la mayoría estaba de acuerdo con celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres.

.....

2 Sentencia consultable en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011>.

En 2012 el procedimiento de consulta, y posteriormente la designación de las autoridades del municipio de Cherán a través de un sistema normativo propio, fue vigilado y validado por el IEM. La propia comunidad determinó que sus autoridades durarían en su encargo un periodo de tres años, razón por la que este Instituto dio seguimiento y legitimó las posteriores designaciones realizadas en 2015 y 2018.

Es conveniente precisar que, en atención a la problemática que existía entre las comunidades de San Francisco Cherán y Santa Cruz Tanaco –ambas pertenecientes al municipio de Cherán–, esta última dio a conocer al IEM su negativa a participar en la elección de autoridades municipales, toda vez que se trata de una comunidad distinta con sus propios usos y costumbres, con autoridades civiles y comunales propias, razón por la cual, en una asamblea general celebrada el 15 de enero de 2012 dicha comunidad decidió elegir un Consejo de Administración de la tenencia.

En virtud de lo anterior, durante la consulta realizada a los habitantes de la comunidad de Santa Cruz Tanaco, con voz unánime manifestaron su desacuerdo con el sistema de usos y costumbres, así como con el sistema de partidos políticos para elegir a las autoridades del citado municipio; en tanto que, a pregunta expresa de si estaban de acuerdo con que el presupuesto llegara directamente a dicha comunidad, contestaron al unísono con un sí. Asimismo, durante dicha consulta la comunidad eligió a los integrantes de su Consejo de Administración. Dicho nombramiento fue calificado y declarado legalmente válido por el IEM.

Sin duda, el caso de Cherán marcó un antes y un después en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas en el estado de Michoacán, por lo que en este artículo sólo se abordará lo referente a ese caso.

II. Datos generales del municipio

Cherán significa “lugar de tepalcates”; se localiza al noroeste del estado de Michoacán, en las coordenadas 19°41’ de latitud norte y 101°57’ de longitud oeste, a una altura de 2,400 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con Zacapu, al este y sur con Nahuatzen, al suroeste con Paracho y al noroeste con Chilchota. Su distancia de la capital del estado es de 123 kilómetros. Su superficie es de 222.80 km² y representa el 0.28 por ciento de la superficie del estado. Su clima es templado con lluvias en verano; tiene una precipitación pluvial anual de 930.5 milímetros y temperaturas que oscilan de 4.1 a 25.4° centígrados. La superficie forestal maderable es ocupada por pino, encino y oyamel, en el caso de la no maderable, por arbustos de distintas especies³. De conformidad con la encuesta intercensal de 2015 realizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en el municipio de Cherán residen 19,081 habitantes⁴; asimismo, tiene un padrón electoral de 13,153 ciudadanos y una lista nominal de 12,875⁵.

III. Antecedentes

El 6 de junio de 2011 la comunidad indígena de San Francisco Cherán, cabecera del municipio del mismo nombre, a través de la Coordinación General del Movimiento de Lucha, presentó en el IEM un escrito dirigido, entre otras autoridades, a este órgano electoral, en el que señalaron que ante la falta de garantías en materia de seguridad habían hecho uso de su legítimo derecho de autoprotección; asimismo, que la comunidad había realizado un estudio y un análisis de la situación determinando que no existían

.....

3 <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/municipios/16024a.html>. Enlace consultado el 13 de junio de 2019.

4 <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/poblacion/default.aspx?tema=-me&e=16>. Enlace consultado el 13 de junio de 2019.

5 <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>. Corte de la información al 31 de mayo de 2019. Enlace consultado el 6 de junio de 2019.

las condiciones y garantías para realizar elecciones en su ámbito territorial, por lo que sus habitantes acordaron no participar ni permitir el proceso electoral⁶ en el municipio [sic], en tanto no gozaran de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

En este sentido, la entonces presidenta del IEM, María de los Ángeles Llanderal Zaragoza, mediante un escrito el 24 de junio de 2011 le manifestó a los peticionarios que el IEM tenía la obligación de garantizar las elecciones, tal como lo establece la Constitución y el Código de la materia, por lo que resultaba importante mantener la vía del diálogo para llegar a soluciones conjuntas; y, en este sentido, les solicitaba las facilidades para la instalación del Comité Municipal Electoral en aquella localidad. De este documento no se recibió respuesta. En virtud de lo anterior, el Comité Electoral se instaló el 28 de junio de 2011 e inició las funciones y actividades propias de la preparación de la elección de ese año.

El 2 de agosto de 2011, en la reunión entre el IEM y los integrantes de la Coordinación General de los Cuatro Barrios de la Comunidad Indígena del Municipio de Cherán, se acordó estudiar jurídicamente la problemática que vivía dicha comunidad, con relación a su petición de nombrar mediante un sistema normativo propio a la autoridad de la cabecera municipal.

Así, el IEM solicitó una opinión jurídica⁷ a la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), institución que la elaboró a través de Orlando Aragón Andrade, profesor de dicha casa de estudios, quien entre otras cosas señaló que la demanda de la comunidad de Cherán debía ser atendida en sentido positivo por el órgano electoral.

.....

6 Se refiere al Proceso Electoral Ordinario Local de 2011.

7 Revista *Expresiones*, número 15, segunda época, abril de 2012. Consultable en http://www.iem.org.mx/documentos/publicaciones/revistas/expresiones_no_15.pdf pp. 31-46.

Asimismo, el IEM solicitó la opinión de Gonzalo Farrera Bravo⁸, catedrático e investigador de la Escuela Libre de Derecho y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), área de Derecho Electoral, quien concluyó que el IEM no podía convocar a elecciones por “usos y costumbres”, ya que dicha modalidad de organización política paralela sólo podía ser impuesta por el Congreso local del estado de Michoacán.

Ahora bien, el 26 de agosto de 2011 la comunidad indígena de Cherán entregó al IEM una solicitud para que en la cabecera municipal fuera respetado el derecho a decidir y elegir el nombramiento de sus autoridades con base en un derecho histórico que tienen por la existencia de su pueblo purépecha; en tanto, el 31 de agosto de ese mismo año la Coordinación General del Movimiento de Lucha de Cherán presentó en la Presidencia del IEM un documento del que se desprendía que habían llegado al acuerdo de requerir que la autoridad electoral respetara y respaldara el acuerdo de nombramiento de sus autoridades con base al derecho indígena o usos y costumbres de la comunidad.

Para dar respuesta a su petición, el Consejo General del IEM aprobó el acuerdo número IEM-CG-38/2011⁹, en el que se señaló que era claro que el artículo 2.º de la Constitución Federal otorga el derecho a los pueblos indígenas a la libre determinación y reconoce su autonomía para decidir su forma interna de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como elegir a sus autoridades de conformidad con sus procedimientos y prácticas tradicionales; sin embargo, el acuerdo precisó que no basta con tener un derecho consignado en la norma, sino que es indispensable contar con los mecanismos para su ejercicio y con las autoridades competentes para hacerlos efectivos.

.....

8 Ídem, pp. 47-85.

9 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres. Aprobado en sesión extraordinaria el 9 de septiembre de 2011. Consultable en https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2011/acuerdo_peticion_de_comunidad_indigena_de_cheran_09_de_Sep-tiembre_2011.pdf

Dicho acuerdo también señaló que, aun cuando el artículo 1.º de la propia Constitución Federal prevé un control de convencionalidad de las normas relativas a derechos humanos, no estaba facultado para ejercer un control de constitucionalidad ni para desaplicar una norma electoral, toda vez que es un órgano de legalidad, razón por la cual carecía de atribuciones para resolver sobre la celebración de elecciones bajo el principio de los usos y costumbres en los términos que lo solicitaba la comunidad indígena de Cherán.

Diversos integrantes de la comunidad indígena de Cherán no estuvieron conformes con el referido acuerdo, por lo que –por su propio derecho– promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuyo asunto conoció la Sala Superior del TEPJF, que integró el expediente SUP-JDC-9167/2011 y resolvió mediante sentencia el 2 de noviembre de 2011, en la que se determinó:

- 1) Revocar el acuerdo CG-38/2011.
- 2) Que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.
- 3) Dejar sin efectos todos los acuerdos de las autoridades electorales locales relacionados directamente con la elección de integrantes del ayuntamiento en el municipio de Cherán, para la preparación y organización de los comicios conforme al régimen de partidos políticos¹⁰.
- 4) Ordenar al Consejo General del IEM realizar todas las acciones ordenadas en el Considerando Noveno¹¹ de la resolución.

.....

10 Los actos de preparación y organización de la elección consistieron, hasta ese momento, en la instalación del Comité Municipal Electoral, la aprobación de la ubicación e integración de las mesas directivas de casilla que se instalarían en el municipio, así como la primera publicación de la convocatoria.

11 En el Considerando Noveno se establecieron los siguientes efectos: “a) Disponer las medidas necesarias, suficientes y que resulten razonables para que, de acuerdo a una conciliación pertinente, consultas requeridas directamente a los miembros de la comunidad indígena de Cherán y

5) Ordenar al Congreso del Estado de Michoacán realizar todas las acciones citadas en el Considerando Noveno¹² de la resolución.

resoluciones correspondientes, se determine; 1. Si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena referida está de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres; 2. Determinar si es posible realizar comicios por usos y costumbres en Cherán en fecha diversa al 13 de noviembre, a efecto de que los ciudadanos que resulten elegidos entren en posesión del cargo y tomen la protesta de ley correspondiente; b) De estimar que existen las condiciones necesarias para celebrar comicios, el Instituto deberá: 3. Someter al Congreso los resultados de la consulta, a efecto de que dicha autoridad emita el decreto correspondiente, en el cual, en su caso, determinará la fecha de la elección y la toma de posesión; 4. Emitida la resolución del Congreso (el Instituto) deberá disponer las consultas, así como las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para llevar a cabo, en su caso, las elecciones por usos y costumbres.

“Asimismo, que en la realización de las consultas y la adopción de las medidas correspondientes, se deberá atender a los principios establecidos tanto en el Convenio No. 169 de la Organización del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y conforme a los cuales, las consultas a los pueblos indígenas en las cuestiones que les afecten deben realizarse en observancia de los principios siguientes: 1. Endógeno: el resultado de dicha consulta debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad; 2. Libre: el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo; 3. Pacífico: deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad; 4. Informado: se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente; 5. Democrático: en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos; 6. Equitativo: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones; 7. Socialmente responsable: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas; 8. Autogestionado: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.” Sentencia consultable en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011>.

- 12 En el Considerando Noveno se establecieron los siguientes efectos: “(...) que en el supuesto que para el primero de enero de dos mil doce no se haya definido o determinado a la autoridad municipal de Cherán, el Instituto Electoral de Michoacán deberá informar al Congreso del Estado para que en ejercicio de sus facultades para la debida integración del ayuntamiento del Municipio de Cherán, conforme a lo establecido en el artículo 44, fracción XX, de la Constitución local, designe a los miembros del órgano municipal provisional, para lo cual deberá respetar el derecho de consulta de la comunidad”.

- 6) Ordenar a las autoridades estatales que, en ejercicio de sus funciones, acataran la ejecutoria y prestaran el auxilio necesario al IEM.

Para dar cumplimiento a la referida sentencia y realizar las actividades conducentes el Consejo General del IEM aprobó mediante acuerdo¹³ la creación de una Comisión para dar seguimiento a la resolución de la Sala Superior del TEPJF dentro del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-9167/2011, en términos del artículo 113 fracción X del Código Electoral del Estado de Michoacán¹⁴, que se integró por los consejeros electorales Luis Sigfrido Gómez Campos, María de Lourdes Becerra Pérez y Rodolfo Farías Rodríguez, así como por la vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Ana María Vargas Vélez, y el vocal de Organización Electoral, José Antonio Rodríguez Corona¹⁵, la cual sería presidida por el primero de los mencionados.

A dicha Comisión se le dotó con atribuciones para:

- a) Efectuar las acciones necesarias para llevar a cabo la consulta ordenada por el TEPJF;
- b) Celebrar reuniones de trabajo con los representantes de la comunidad de San Francisco de Cherán;
- c) Elaborar y proponer al Consejo General el calendario y la convocatoria para la consulta;
- d) Documentar la forma de las consultas, de los participantes con derecho a ello, las sesiones de información, así como las asambleas que se desarrollarían de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad; e

.....

13 Acuerdo identificado con la clave CG-151/2011, aprobado en Sesión Ordinaria de fecha 30 de noviembre de 2011. Consultable en http://www.iem.org.mx/documentos/publicaciones/revistas/expresiones_no_15.pdf págs. 208 a 216.

14 En adelante Comisión Especial.

15 Las personas referidas en este párrafo fungían en ese entonces con los cargos mencionados. Por lo que se refiere a los consejeros electorales fueron designados el 26 de marzo de 2007, por el Congreso del Estado por un periodo de cuatro años; en tanto que los vocales fueron nombrados por el Consejo General el 4 de abril de 2007.

- e) Informar en cada sesión del Consejo General sobre los avances en los trabajos relativos al cumplimiento de la sentencia del TEPJF.

En este sentido, a propuesta de la Comisión Especial, el Consejo General aprobó mediante acuerdo CG-154/2011¹⁶ el calendario para el proceso de consulta en el municipio de Cherán, así como dos convocatorias: una para atender las pláticas informativas y otra para la consulta relacionada con la determinación de si la mayoría de los ciudadanos de Cherán estaba de acuerdo en celebrar las elecciones de sus autoridades locales por usos y costumbres, dirigida a los habitantes de la comunidad de San Francisco Cherán.

De conformidad con el calendario, la consulta se realizó el 18 de diciembre de 2011 en las asambleas generales¹⁷ realizadas en los cuatros barrios en los que se divide la cabecera municipal¹⁸, con los siguientes resultados generales: 4,846 personas votaron a favor del sistema de usos y costumbres para elegir autoridades del municipio de Cherán, en tanto que 8 personas votaron en contra del sistema de usos y costumbres para elegir autoridades del municipio de Cherán¹⁹. Dicha información la entregó el IEM

.....

16 Acuerdo que presenta la Comisión Especial al Consejo General del IEM, por el que se propone el calendario y las convocatorias a fin de llevar a cabo las pláticas previas y la consulta, en las comunidades de San Francisco Cherán y Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, Michoacán. Emitido en sesión extraordinaria del Consejo General del IEM celebrada el 9 de diciembre de 2011. Consultable en https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2011/acuerdo_de_calendario_de_cheran_09_de_diciembre_de_2011.pdf

17 Durante el desarrollo de cada asamblea se conformó una mesa integrada por representantes del barrio y dos funcionarios del IEM, la cual estuvo presidida por una persona de la comunidad; posteriormente se daba una explicación del objetivo de la consulta y se procedía a realizar a los asistentes dos preguntas: “levante la mano quien esté de acuerdo con el sistema de usos y costumbres para elegir a las autoridades del municipio de Cherán” y “levante la mano quién no esté de acuerdo con el sistema de usos y costumbres para elegir a las autoridades del municipio de Cherán”; quienes estaban de acuerdo con una u otra pregunta lo manifestaban levantando la mano y se realizaba el conteo correspondiente.

18 Barrio 1º Jarhukutini, en la escuela “Casimiro Leco López”; barrio 2º Ketsikua, en la escuela secundaria “Lázaro Cárdenas”; barrio 3º Karakua, en la escuela “José María Morelos”; barrio 4º P’arhikutini, en la escuela “Federico Hernández Tapia”.

19 El total fue de 4,854 personas participantes, considerando que el padrón electoral de Cherán fue

al H. Congreso del Estado el 20 de diciembre de 2011, para que dicha instancia procediera a hacer la designación de las personas que integrarían el Concejo Municipal interino, que funcionaría hasta que la comunidad designara mediante sus usos y costumbres a sus autoridades.

Por lo que el H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo estableció el 22 de enero de 2012 como fecha para que la comunidad indígena de San Francisco Cherán celebrara sus elecciones para elegir autoridades municipales, por el sistema de usos y costumbres, en tanto que las autoridades electas deberían tomar posesión de sus cargos el 5 de febrero de 2012²⁰ y cuyo periodo concluiría el 31 de agosto de 2015. Asimismo, designó²¹ a Salvador Tapia Servín, Salvador Estrada Castillo, J. Trinidad Estrada Avilés, Jafet Sánchez Robles, Trinidad Niniz Pahuamba, Gloria Fabián Campos, Héctor Durán Juárez, Trinidad Ramírez Tapia, Enedino Santaclara Madrigal, J. Guadalupe Tehandón Chapina, Gabino Basilio Campos y Francisco Fabián Huaroco como integrantes del Concejo Municipal de Cherán, quienes rendirían protesta el 1 de enero de 2012 y durarían en ejercicio del cargo hasta en tanto tomara posesión la autoridad municipal electa por usos y costumbres.

Una vez que el H. Congreso del Estado fijó la fecha para el nombramiento de las autoridades de Cherán, el Consejo General del IEM ratificó²² a la Comisión Especial para dar seguimiento a la resolución de la Sala Superior del (TEPJF) dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciuda-

en 2011 de 13,707 personas, en tanto que la lista nominal de la comunidad fue de 11,515.

20 Decreto 442, aprobado el 28 de diciembre de 2011 y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, número 34, de fecha 30 de diciembre de 2011. Consultable en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O5946po.pdf>

21 Decreto 443, aprobado y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, número 34, de fecha 30 de diciembre de 2011. Consultable en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O5947po.pdf>

22 Acuerdo CG-01/2012, aprobado en Sesión Extraordinaria de fecha 6 de enero de 2012. Consultable en https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2012/acuerdo_seguintimiento_a_decreto_eleccion_de_cheran_06_de_enero_de_2012.pdf

dano SUP-JDC-9167/2011, en términos del artículo 113 fracción X del Código Electoral del Estado de Michoacán, a la cual se le otorgó la atribución de establecer:

- a) Las condiciones de diálogo y consenso para solicitar información y con ello definir el órgano u órganos de la autoridad municipal a elegir, su integración y tiempo de duración en el cargo o cargos;
- b) Los requisitos que deberían tener los candidatos y la forma de candidaturas, quiénes tendrán derecho a votar y la forma de votación;
- c) El órgano electoral comunitario que organizaría la elección, su integración, el tiempo en que deberá integrarse y sus funciones;
- d) El proceso comunitario de elección, incluyendo lugares, horarios, actos preparatorios y el desarrollo de la elección y la forma de escrutinio y cómputo de los votos conforme a sus propias normas, prácticas y procedimientos tradicionales; y
- e) La forma de resolver los conflictos y controversias que surjan del proceso de elección y el tiempo para ello, así como cualquier otra información que se considere necesaria; determinando los plazos para ello, con el fin de celebrar la elección en la fecha dispuesta por el Congreso del Estado.
- f) También podría elaborar y proponer al Consejo General el calendario de actividades para el proceso de elección y las medidas necesarias para garantizar la celebración de esta, además de documentar y rendir un informe final de actividades.

IV. Consulta y designación de autoridades en 2012

Con la finalidad de contar con los elementos necesarios para reallizar la designación de autoridades en el municipio de Cherán, el IEM solicitó a los integrantes del Concejo Municipal de Cherán diversa información sobre la autoridad municipal a elegir y el procedimiento de elección correspondiente. Dicho Concejo proporcionó²³ toda la información solicitada, con lo que este órgano

.....

- 23 El escrito estaba signado por los ciudadanos Leonel Urbina Romero, Ignacio Pedroza Guerrero, José Gonzalo Hurtado Rojas, Margarita Ambrocio Magaña, Stalin Ramos Tapia, Sergio Romero Magaña, Salvador Torres Tomas, Santiago Tapia Fabián, Domingo Treviño Fabián, Salvador Campanur Sánchez, Domingo Durán Pahuamba y Juan Navarrete Moreno, en cuanto comisionados para dar seguimiento al nombramiento y elección del Concejo Mayor de Gobierno Comunal, según se desprendió de las respectivas actas de asamblea presentadas.

En el escrito de respuesta se hizo del conocimiento del IEM que la autoridad a elegir sería el Concejo Mayor de Gobierno Comunal integrado por doce comuneros(as), tres de cada uno de los cuatro barrios en los que se organiza la comunidad, por lo que deberían celebrarse asambleas de barrio para que dichos concejeros fueran electos. El tiempo de duración sería el contemplado constitucionalmente para los ayuntamientos (es decir, tres años), con la salvedad de que los concejeros podrán ser removidos en cualquier momento si así lo determina la asamblea de barrio correspondiente, derivado de su mal desempeño. Asimismo, que en su cultura no existen las candidaturas, por lo que las asambleas de barrio propondrían en ese momento a las personas que consideraran aptas para ocupar el cargo de concejero, quienes deberían cumplir los siguientes requisitos: ser originario de Cherán, no tener antecedentes penales, ser mayor de 21 años, haber cumplido con su trabajo comunitario. Tendrían derecho a votar, por esta ocasión, únicamente las personas mayores de 18 años, porque de acuerdo con sus usos y costumbres desde los 13 años ya se tienen obligaciones y se generan también derechos para participar en la toma de decisiones colectivas, por lo que se reservaban el derecho a que esa costumbre se respetara en procesos de nombramiento posteriores; en este sentido, sería requisito indispensable que el votante fuera identificado por el representante de la comunidad encargado del registro como integrante de la misma, no sería necesario presentar ningún tipo de identificación. El día de la votación, una vez abierta la asamblea, la persona que presidiera la mesa debería pedir que la Asamblea propusiera los integrantes del concejo; a continuación se procedería a identificar a las personas propuestas, y se abriría una ronda de participaciones para que los asistentes argumentaran sus motivos para considerar que las personas propuestas eran las adecuadas para formar parte del Concejo. Posteriormente, las personas propuestas podrían manifestar su interés en formar parte del Concejo, o en su caso, los motivos por los cuales desearían excusarse y no participar. Hecho lo anterior se pediría a los asistentes que se formaran detrás de las propuestas, se haría el conteo respectivo y los tres que tuvieran mayoría serían los designados. Se procedería a levantar el acta que sería signada por los integrantes de la mesa y a ella se anexionarían las hojas del registro de los asistentes. Se firmarían dos tantos del acta correspondiente, una sería para el IEM y otra para los representantes de la comunidad. Asimismo, se nombrarían en cada barrio representantes de la comunidad encargados de la mesa que presidiría cada asamblea, del registro y del escrutinio; estos representantes ejercerían sus funciones únicamente el día de la elección. Se debería emitir con cinco días de anticipación al 22 de enero del 2012 una convocatoria para celebrar asambleas de barrio, que sería difundida mediante el teléfono, la palabra directa, la radio fogata y en documento escrito que se fijaría en lugares públicos de Cherán. Dicha convocatoria debería contemplar los siguientes aspectos: que estaría dirigida a los habitantes mayores de 18 años; que las asambleas de barrio se deberían llevar a cabo en sus

electoral estuvo en condiciones de prever lo necesario para dar seguimiento a la elección por usos y costumbres.

En este sentido, como parte de las actividades, el Consejo General del IEM aprobó²⁴ que la elección de las autoridades mu-

lugares tradicionales; que en cada lugar señalado para las asambleas se colocarían las mesas de registro de asistencia, que estarían a cargo de un responsable designado por la comunidad, quien verificaría que los asistentes pertenecieran a ese barrio y cumplieran con la edad requerida; que la asamblea no daría inicio si aún hubiese asistentes formados para registrarse; que para ejercer el voto no se requeriría identificación; que el día del nombramiento de autoridad en cada barrio se integraría una mesa que dirigiría la asamblea, conformada por representantes tradicionales en el barrio correspondiente y las personas designadas por el IEM. Uno de los representantes del barrio correspondiente presidiría la mesa; también se debía incluir el desarrollo de la asamblea, es decir, la propuesta de las personas, así como sus intervenciones para manifestar su interés y de los asistentes, además de la forma en que mostrarían su apoyo a cada una de las personas propuestas para ser designadas, el conteo de los respaldos, la necesidad de levantar un acta de cada asamblea en dos tantos, uno para la comunidad y otro para el IEM; los casos en los que podría suspenderse la asamblea y que se convocaría a una nueva a la brevedad, siempre y cuando se generaran las condiciones que dieran certeza al voto de cada comunero/a; también que se prohibían conductas encaminadas a inducir, manipular o coaccionar la voluntad de la comunidad; por último, que los resultados de las asambleas serían publicados en los lugares públicos y en el exterior de los domicilios donde se llevarían a cabo las asambleas.

También señalaron que, por lo que veía a los medios de solución de posibles impugnaciones a los nombramientos por usos y costumbres de las autoridades tradicionales y a los términos correspondientes, su derecho a la libre determinación y el ejercicio a la autonomía en los hechos en cuanto comunidad indígena purépecha, y específicamente al principio de pluralismo jurídico, aquellos comuneros o comuneras que tuvieran alguna inconformidad respecto del proceso de nombramiento deberían expresarlo a título personal, en un término de tres días y por causa grave deberían solicitarle al coordinador de su barrio se convocara a otra asamblea de barrio en fecha diversa, a efecto de que en un ejercicio de diálogo respetuoso expusieran los motivos por los que se debería reconsiderar el nombramiento de uno o más integrantes de dicho Concejo, se debería levantar en ambas asambleas el acta respectiva, y en caso de que se llegara a celebrar una segunda asamblea debería entregarse al o los inconformes un tanto del acta en original. Si en la asamblea de barrio en la que se expusiera la inconformidad ésta no se solucionara, el coordinador de barrio debería convocar a la brevedad posible a una asamblea general para que la inconformidad se sometiera a diálogo, debiendo también levantarse un acta firmada por duplicado y entregarse una al o los inconformes. Para garantizar a todos los integrantes de esta comunidad indígena el efectivo acceso a la justicia estatal es preciso señalar que sería requisito indispensable, al momento de acudir a los tribunales electorales, presentar las actas tanto de asamblea de barrio como de asamblea general en las que constara que sus inconformidades fueron expuestas y no resueltas. Asimismo, que era prerrogativa de la comunidad organizar y desarrollar el proceso únicamente con el acompañamiento del IEM, de lo que se desprendía que dicho Instituto, con pleno conocimiento del mecanismo que se seguiría tanto en la organización como en el desarrollo el día de la elección, debería comisionar a un número máximo de cuatro personas por barrio (16 en total) para que vigilaran y dieran fe del desarrollo de las asambleas de nombramiento y, posteriormente, validaran el proceso. El Instituto debería informar a la comunidad con anticipación a la celebración de las asambleas el nombre de las personas designadas. Igualmente, el Instituto cubriría los gastos necesarios para la organización y el desarrollo de la elección.

24 Acuerdo del Consejo General del IEM que presenta la Comisión Especial al Consejo General, sobre el procedimiento de elección de las autoridades municipales del municipio de Cherán, Mi-

nicipales de Cherán se celebrarían el domingo 22 de enero de 2012, y se realizarían conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, siempre que éstas no fueran incompatibles con los derechos fundamentales definidos en la Constitución Federal ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México; que tampoco tuvieran como consecuencia impedir a los individuos que conformen los pueblos y comunidades indígenas ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes; asimismo, que el órgano de autoridad a elegir, así como el procedimiento de elección correspondiente, sería de acuerdo con lo informado por los representantes de la comunidad indígena; el IEM, por conducto de la Comisión Especial, vigilaría el procedimiento de organización y daría fe de la elección de las autoridades; para el ejercicio de sus funciones, la Comisión Especial se auxiliaría del personal del propio Instituto; de evidenciarse que durante el desarrollo de las asambleas correspondientes no se contara con las garantías de seguridad y para el ejercicio de la participación libre y democrática, atendiendo al derecho de la no discriminación y salvaguardando el derecho al sufragio universal, podría suspenderse la elección y se daría cuenta al Congreso del Estado para los efectos de la convocatoria a una nueva elección, siempre y cuando se generaran las condiciones de igualdad y libertad que den la certeza de que el voto que se emita cuente y se respete; por último, el Consejo General del IEM celebraría sesión el miércoles 25 de enero de 2012 para realizar el cómputo y declaración de validez de la elección; asimismo, expediría las constancias de mayoría y validez a los integrantes del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán, que hubieran obtenido el mayor número de votos.

choacán, en cumplimiento al decreto legislativo número 442 del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y a la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano número SUP-JDC-9167/2011. Documento aprobado en sesión especial del 17 de enero de 2012, identificado con la clave CG-08/2011 [sic]. Consultable en https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2012/acuerdo_procedimiento_de_eleccion_cheran_17_de_enero_de_2012.pdf

En este sentido, a partir del 17 de enero se realizó la publicación de la convocatoria, que señalaba los lugares tradicionales de reunión de la comunidad establecidos para cada uno de los cuatro barrios. Además indicaba la autoridad o responsables de la organización de las asambleas que emitían la convocatoria; la fecha y hora de inicio de las asambleas de barrio, los requisitos para participar; los encargados de la organización; la modalidad del registro de los participantes; la participación del IEM; los requisitos y mecanismos de postulación de los candidatos a integrar el Concejo Mayor de Gobierno Comunal; el procedimiento de votación y cómputo; la publicación de los resultados; la facultad de suspensión de la asamblea correspondiente en caso de que no se garantizara el ejercicio de la participación libre y democrática, atendiendo al derecho de la no discriminación y salvaguardando el derecho al sufragio universal, que protege las condiciones de igualdad, libertad y seguridad que dan certeza de que cada integrante de la comunidad manifestara su voluntad y ésta fuera respetada; y también prohibía inducir las decisiones de los asistentes con preguntas, acciones coactivas o mensajes propagandísticos que conduzcan a favorecer determinada tendencia o posición y manipular o distorsionar los resultados de la votación.

Para vigilar y dar seguimiento al nombramiento de las autoridades comunales, el IEM designó a las siguientes personas:

| Barrio | Lugar | Representante IEM | Auxiliares |
|------------------------------|--|--|---|
| Jarhikutini Barrio 1 | Escuela “Casimiro Leco López” Domicilio: Morelos Poniente No.176 | Luis Sigfrido Gómez Campos Consejero electoral Ramón Hernández Reyes Secretario general | Guillermo Gómez Romo de Vivar Roxana Orozco Reyes Dulce Bejarano Mondragón |
| Ketsikua Barrio 2 | Escuela secundaria “Lázaro Cárdenas” Domicilio: Aquiles Serdán No.53 | Rodolfo Fariás Rodríguez Consejero electoral | Roberto Ambriz Chávez José Manuel Campos Pérez María Sánchez Sánchez |
| Karakua Barrio 3 | Escuela “José María Morelos” Domicilio: Guerrero Oriente No. 51 | Ma. de Lourdes Becerra Pérez Consejera electoral | Josed Garibay Mares Juan José Moreno Cisneros Laura Eugenia García Espinosa |
| P’arhikutini Barrio 4 | Escuela “Federico Hernández Tapia” Domicilio: Madero No.116 | José Ignacio Celorio Otero Vocal de Administración y Prerrogativas | Mario López Díaz Sonia Valencia Flores Alfonso Bautista Espinoza |

El día de las asambleas –el 22 de enero de 2012– los representantes designados por el IEM estuvieron presentes en cada uno de los barrios a los que fueron comisionados, para vigilar el procedimiento de organización y dar fe del registro y de la elección de autoridades del municipio de Cherán. También asistieron distintos medios de comunicación: radio, televisión, prensa y medios alternativos, que observaron, cubrieron y dieron cuenta a sus respectivas audiencias sobre el desarrollo de la actividad.

Los registros iniciaron a las 10:00 horas, a cargo de los responsables designados, debidamente identificados. Para llevar un control del registro, a la entrada del lugar se utilizaron formatos (prellenados en el espacio correspondiente al barrio), en los que los asistentes anotaron su nombre, edad y firma o huella digital, en su caso. A la misma hora, a través de un equipo de sonido

instalado en los diferentes lugares de celebración de las asambleas correspondientes, se emitieron mensajes de manera continua –tanto en español como en purépecha– a los habitantes para invitarlos a participar en las asambleas.

En punto de las 12:00 horas iniciaron las asambleas –con excepción de la celebrada en el barrio cuarto, en virtud de que había personas pendientes de registro–; previo a ello se lanzaron dos cuetes al aire como señal de que formalmente darían inicio las reuniones, las cuales se instalaron debidamente con los representantes designados por la comunidad y por los del IEM.

Durante las asambleas se dio lectura al orden del día; se presentó a los integrantes de la mesa; se dio lectura de la convocatoria para el nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal; se solicitó a la asamblea para proponer a los integrantes de dicho Concejo; se identificó a las personas propuestas y se realizó una ronda de participaciones para que los asistentes argumentaran sus motivos para considerar porqué eran adecuados para formar parte del Concejo; las personas propuestas hicieron uso de la voz para expresar sus motivos e interés de formar parte del Concejo o, en su caso, para excusarse y no participar; a continuación se realizó la votación; posteriormente el conteo de los votos; prosiguió un informe de resultados; con la posterior publicación de éstos, se elaboró el acta y se dio por concluida la asamblea.

Es conveniente precisar que en el procedimiento de votación cada persona se formaba en frente de la propuesta de su preferencia y de esa manera le manifestaba su apoyo; una vez organizadas las filas los escrutadores designados contaron a cada persona formada en apoyo de cada propuesta. En algunas de las asambleas varias personas registradas abandonaron el lugar antes del inicio de la asamblea, y en otros casos, encontrándose presentes durante el desarrollo de la asamblea, decidieron no participar en el procedimiento de votación.

Las actas en las que se dio constancia de los hechos ocurridos en las asambleas se levantaron en dos tantos, una que se entregó a los representantes de la comunidad y la otra quedó en posesión

del representante del IEM. Finalmente se llenaron los carteles de resultados y se fijaron en el exterior del lugar de la asamblea, con el fin de hacerlo del conocimiento de toda la población. En términos generales, el desarrollo y conclusión de las asambleas se realizó de manera pacífica y ordenada, sin incidentes ni inconformidades manifiestas, por lo que se puede manifestar que los habitantes del municipio tuvieron garantizada su participación en condiciones de igualdad, libertad y seguridad, así como su derecho al sufragio universal sin discriminación alguna.

De las actas de asamblea se obtuvieron los siguientes datos:

| Barrio | Número de Asistentes | Número de votos | Personas designadas | Votos obtenidos |
|----------------------------------|----------------------|-----------------|------------------------------|-----------------|
| Jarhukutini Barrio 1 | 521 | 485 | Salvador Estrada Castillo | 81 |
| | | | Salvador Tapia Cervín | 240 |
| | | | Trinidad Estrada Avilés | 164 |
| Ketsikua Barrio 2 | 875 | 804 | Jafet Sánchez Robles | 392 |
| | | | Trinidad Niniz Pahuamba | 184 |
| | | | Gloria Fabián Campos | 228 |
| Karakua Barrio 3 | 987 | 946 | Héctor Durán Juárez | 437 |
| | | | Antonio Durán Velázquez | 158 |
| | | | Trinidad Ramírez Tapia | 226 |
| P'arhikutini Barrio 4 | 1072 | 746 | Francisco Fabián Huaroco | 160 |
| | | | Gabino Bacilio Campos | 147 |
| | | | J. Guadalupe Tehadón Chapina | 306 |

El Consejo General del IEM calificó y declaró la validez de todos los actos del procedimiento de designación de las autoridades de Cherán²⁵, por lo que el Concejo Mayor de Gobierno Comunal del citado municipio quedó integrado por las personas descritas en el cuadro anterior, a quienes se les entregaron las constancias de mayoría para ejercer su cargo por el periodo comprendido entre el 5 de febrero de 2012 y el 31 de agosto de 2015, con la salvedad de que podrían ser removidos en cualquier momento, si así lo determinaba la asamblea de barrio correspondiente, derivado de su mal desempeño, conforme a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de la comunidad.

V. Renovación del Concejo Mayor de Gobierno Comunal

Toda vez que la comunidad de Cherán determinó que la duración en el cargo de los integrantes de su Concejo sería igual al de los ayuntamientos –tres años–, y en atención a que los nombramientos de sus integrantes designados el 22 de enero de 2012 sería por el periodo del 5 de febrero del mismo año al 31 de agosto de 2015, la renovación de éste tendría que llevarse a cabo antes de la conclusión de sus funciones. A la fecha, el IEM ha vigilado, calificado y declarado la validez de dos procesos de renovación, los cuales se realizaron en 2015 y 2018 y cuyas particularidades se dejarán asentadas a continuación:

1. Designación realizada en 2015

En 2014 se aprobó y se publicó una reforma constitucional y legal en materia político-electoral que trajo cambios significativos

.....

25 Acuerdo del Consejo General del IEM por el que se resuelve sobre la elección celebrada en el municipio de Cherán, Michoacán el 22 de enero de 2012, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Acuerdo identificado con la clave CG-14/2012, aprobado en sesión extraordinaria de fecha 25 de enero de 2012. Consultable en https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2012/acuerdo_por_el_que_se_resuelve_sobre_eleccion_de_cheran_2012_25_de_enero_de_2012.pdf

en las actividades y plazos para los procesos electorales, tanto federal como local, así como en la distribución de competencias entre las autoridades electorales nacional y estatales.

Una de esas modificaciones consistió en que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) nombraría, a partir de entonces, a los consejeros electorales de los Consejos Generales de los institutos locales. En el caso del IEM se designó²⁶ como consejero presidente a Ramón Hernández Reyes por un periodo de siete años; y como consejeras y consejeros electorales a Jaime Rivera Velázquez, Humberto Urquiza Martínez y Yurisha Andrade Morales, por un periodo de seis años; a Martha López González, Elvia Higuera Pérez y José Román Ramírez Vargas por un periodo de tres años.

Ahora bien, con la finalidad de realizar las modificaciones correspondientes a la legislación local, el 29 de junio de 2014 el H. Congreso del Estado de Michoacán aprobó el Código Electoral Local, que, entre otras cosas, incluyó²⁷ en términos generales

.....

26 Acuerdo del Consejo General del INE por el cual se aprueba la designación de consejeras y consejeros presidentes y consejeras y consejeros electorales de Organismos Públicos Locales Electorales. Acuerdo identificado con la clave INE/CG165/2014, aprobado en sesión extraordinaria de fecha 30 de septiembre de 2014. Consultable en https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Septiembre/30septiembre/CGex201409-30_ap_4.pdf

27 Artículo 330. Derivado de su derecho a la libre determinación las comunidades y los pueblos indígenas de Michoacán podrán elegir a sus autoridades municipales y la integración de éstas mediante sus usos y costumbres, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de paridad.

En lo que corresponde a las elecciones para la integración de ayuntamientos a través de los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas en el estado, el Instituto tendrá la facultad para organizarlas en conjunto y corresponsabilidad con las comunidades, atendiendo al principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, previa solicitud, además de que éste calificará y, en su caso, declarará la validez de la elección y al mismo tiempo expedirá las constancias de mayoría a los ciudadanos que hayan obtenido la mayoría de los votos, lo cual deberá notificar a los poderes del estado. A efecto de ejercer referido derecho el Instituto deberá determinar lo que corresponda para dar certeza al proceso, vigilando que lo anterior guarde correspondencia con las fechas, tiempos y plazos que se establecen en el presente Código para los demás procedimientos.

El Consejo General del Instituto, como órgano de dirección superior atenderá las solicitudes de los ciudadanos de los municipios interesados en tener una elección por usos y costumbres y el proceso de consulta previa a los ciudadanos de los municipios interesados, a efecto de que emita la declaratoria correspondiente, en la cual se determinará la fecha de la elección y toma de posesión. Procurando que las fechas de elección se empaten conforme al calendario electoral general.

las pautas del proceso de los pueblos indígenas y su derecho a elegir autoridades bajo el régimen de usos y costumbres, en tanto que el artículo 35 de la citada norma establecía la creación de la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas (CE-API), integrada por un máximo de tres consejeras o consejeros electorales, en la que participan con derecho a voz representantes de los pueblos o comunidades indígenas de la demarcación que elijan autoridades bajo el régimen de usos y costumbres.

En atención a lo anterior, el Consejo General del IEM²⁸ aprobó la integración de la citada Comisión, con las consejeras y consejero electorales Elvia Higuera Pérez, Yurisha Andrade Morales y Humberto Urquiza Martínez, bajo la presidencia de la primera de los mencionados; asimismo, se designó como secretario técnico a la persona titular del área correspondiente.

Es conveniente precisar que hubo inquietud por algunos habitantes del municipio, en el sentido de solicitar²⁹ a este Instituto la realización de una consulta para determinar la viabilidad o no de la elección por usos y costumbres o por partidos. Dicha petición fue negada³⁰ por el órgano electoral y el asunto llegó a la

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

28 Acuerdo del Consejo General del IEM por el que se integra la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 34 fracción X y 35 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Acuerdo CG-25/2014, emitido en sesión extraordinaria de fecha 14 de octubre de 2014. Consultable en https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2014/acuerdo_integracion_comision_de_atencion_a_pueblos_indigenas_14_de_octubre_de_2014.pdf

29 El 28 de octubre de 2014 se presentó en el Instituto un escrito firmado por Juan Fabián Juárez, Vicente Sánchez Ambrosio y otros.

30 Acuerdo que presenta la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas al Consejo General del IEM por el que se da respuesta a la petición realizada por un grupo de personas residentes del municipio de Cherán, Michoacán, a través de la cual solicitan convocar a consulta ciudadana a habitantes del municipio, para decidir la forma en que elegirán gobierno; si continúan con sistema de usos y costumbres, o si en el año dos mil quince participan en elecciones del sistema de

Sala Superior del TEPJF³¹, instancia que resolvió que el IEM debía tomar las medidas necesarias para que se llevaran a cabo las elecciones de las autoridades internas de Cherán bajo el sistema normativo propio.

A partir del mes de noviembre de 2014 y hasta abril de 2015 se realizaron diversas reuniones de trabajo entre la CEAPI y la Comisión de Enlace Uandakua Kuajpiri Cherán Anapu³², en dichos encuentros se determinó el programa de trabajo, el calendario, la convocatoria, la forma y la fecha en que se realizaría la designación de sus autoridades tradicionales, por lo que se aprobó³³ que el nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del municipio de Cherán sería el 3 de mayo de 2015.

La convocatoria se hizo pública mediante perifoneo, palabra directa, carteles que se fijaron en los lugares públicos del municipio y a través del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Los funcionarios y el personal designado por el IEM como parte de las Comisiones de Observación y Apoyo para las Asambleas en cada uno de los barrios fueron los siguientes:

partidos. Acuerdo CG-46/2014, aprobado en sesión extraordinaria de fecha 15 de diciembre de 2014. Consultable en https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2014/acuerdo_respuesta_a_petition_de_habitantes_de_cheran_15_de_diciembre_2014.pdf

31 Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con los números de expediente SUP-JDC-364/2015 y su acumulado SUP-JDC-533/2015. Consultable en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-00364-2015.htm>

32 Los doce integrantes de dicha Comisión fueron designados a través de sus prácticas tradicionales y sistema normativo interno, cada uno de los cuatro barrios de la comunidad de Cherán tenía tres representantes.

33 Acuerdo del Consejo General del IEM por el que se aprueba como fecha de nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales el 3 de mayo de 2015. Acuerdo CG-79/2015, aprobado en sesión extraordinaria de fecha 17 de abril de 2015. Consultable en <https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2015/79%20Acuerdo%20fecha%20de%20nombramiento%20del%20concejo%20mayor%20de%20gobierno%20comunal%20del%20municipio%20de%20CHER%C3%81N,%20MICHOAC%C3%81N,,%2017%20abril%20de%202015%20CG-79-2015.pdf>

| Comisión de Observación y Apoyo | Auxiliares |
|--|--|
| Jarhukutuni Barrio primero en la escuela “Casimiro Leco López” | |
| Dr. Ramón Hernández Reyes Mtro. Jaime Rivera Velázquez Lic. Roberto Ambríz Chávez Lic. Celia Sanabria Zamudio | Ana Yuritzi Ruiz Ramírez Socorro Arellano García Víctor Manuel González Medina Mónica Pérez Tena |
| Ketsikua Barrio segundo en la escuela secundaria “Lázaro Cárdenas” | |
| Mtro. Humberto Urquiza Martínez Lic. Juan José Moreno Cisneros C.P. Norma Gaspar Flores Mtra. Monserrat Olivos Fuentes | Nahomi Reyes Ayala Samuel Herrera Zetina Carol Berenice Arellano Rangel Luis Alberto Mujica Vega |
| Karakua Barrio tercero en la escuela “José María Morelos” | |
| Dra. Yurisha Andrade Morales Mtra. Martha López González Lic. Óscar Fernando Ríos Pimentel Mtro. Norberto Monroy Peñaloza | Miguel Ángel Eslava Miranda Héctor Giovanni López Aguado Manuel Alvarado Padilla Vladimir Lucatero Vega |
| P’arhikutini Barrio cuarto en la escuela “Federico Hernández Tapia” | |
| Mtra. Elvia Higuera Pérez Lic. Román Ramírez Vargas Lic. Sandra Nalleli Rangel Jiménez Lic. Engels Contreras Piña | Jesús Tejeda Martínez Juan Carlos Oseguera Cortés Itzia Dafne Castillo Arellano Erika Enríquez García |

El día señalado los funcionarios y el personal del Instituto se presentaron en los lugares designados en cada uno de los barrios para vigilar y dar seguimiento a las asambleas, en las que se levantaron las actas correspondientes y se obtuvieron los siguientes datos:

| Barrio | Número de asistentes | Número de respaldos | Personas designadas | Respaldos obtenidos |
|----------------------------|----------------------|---------------------|------------------------------|---------------------|
| Jarhukutini Primero | 747 | 547 | Mario López Hernández | 281 |
| | | | Austreberto Macías Jerónimo | 82 |
| | | | Alfredo Mateo Hurtado | 78 |
| Ketsikua Segundo | 1270 | 1270 | Pedro Chávez Sánchez | 451 |
| | | | Salvador Campos Gembe | 242 |
| | | | Ma. Dolores Santaclara Gembe | 236 |
| Karakua Tercero | 1077 | 868 | Enedino Santaclara Madrigal | 377 |
| | | | Salvador Bautista Tehandón | 261 |
| | | | María Seberiana Fabián Turja | 230 |
| P'arhikutini Cuarto | 992 | 752 | Víctor Hugo Campanur Sixtos | 298 |
| | | | Benito Niniz Estrada | 267 |
| | | | María Elena Hurtado Rosas | 187 |

El Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán quedó integrado por las personas descritas en el apartado anterior, a quienes se les entregaron las constancias de mayoría³⁴ para ejercer su cargo por el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2015 y el 31 de agosto de 2018.

.....

34 Acuerdo del Consejo General del IEM, por medio del cual se califica y se declara la validez del nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales del día 03 tres de mayo de 2015 dos mil quince. CG-205/2015, aprobado en sesión especial de fecha 6 de mayo de 2015. Consultable en <https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2015/205.%20Acuerdo%20nombramiento%20Concejo%20mayor%20Cher%C3%A1n,%206%20mayo,%20CG-205-2015.pdf>

2. Designación realizada en 2018

Como ya se mencionó en líneas anteriores, la reforma constitucional de 2014 preveía la renovación escalonada de los integrantes del Consejo General, por lo que el INE en el ámbito de sus atribuciones realizó el nombramiento³⁵ de las consejeras y el consejero electorales Irma Ramírez Cruz, Araceli Gutiérrez Cortés, Viridiana Villaseñor Aguirre y Luis Ignacio Peña Godínez, quienes tomaron protesta el 1 de octubre de 2017; con lo anterior se reacomodaron las Comisiones del Consejo General, entre ellas la de Atención a Pueblos Indígenas del IEM³⁶.

En virtud de lo anterior, con la finalidad de renovar las autoridades del municipio de Cherán la citada Comisión y la de Enlace de la Comunidad³⁷ tuvieron cuatro reuniones a partir de marzo de 2018; durante dichos encuentros se trataron temas relacionados con los requerimientos, logística, convocatoria y fecha para la designación.

Para que la población conociera los pormenores del procedimiento de renovación de sus autoridades se difundió la convocatoria a través de carteles fijados en lugares visibles de la comunidad, así como también se realizó perifoneo y se transmitieron anuncios en la radio comunitaria y una bocina pública.

La fecha aprobada para la designación fue el 27 de mayo de 2018. Ese día el personal del IEM se presentó en cada uno de los cuatro barrios de Cherán con la finalidad de vigilar y dar seguimiento al procedimiento de nombramiento de las autoridades de la comunidad; una vez concluido el registro iniciaron las asam-

.....

35 Acuerdo INE/CG431/2017 aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General del INE celebrada el 12 de septiembre de 2017. Consultable en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93604/CG1ex201709-12-ap-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

36 En atención a la renovación del Consejo General del IEM, la CEAPI quedó integrada por las consejeras electorales Irma Ramírez Cruz y Araceli Gutiérrez Cortés, así como por el consejero Humberto Urquiza Martínez, bajo la presidencia de la primera de las mencionadas.

37 La citada Comisión se integró por nueve personas nombradas por las Asambleas de los Barrios y ratificadas por la Asamblea General.

bleas y se desarrollaron de conformidad con lo establecido en la convocatoria. Las comisiones de observación y apoyo del IEM quedaron integradas de la siguiente manera:

| Barrio | Nombre |
|---|---|
| Jarhukutini Primero Escuela “Casimiro Leco López” | Ramón Hernández Reyes Karla Yolanda Leyva Tolosa José Luis Becerra Jiménez Mónica Pérez Tena |
| Ketsikua Segundo Escuela secundaria “Lázaro Cárdenas” | Humberto Urquiza Martínez Irving Rafael Toledo Cahuen Brenda Patricia Gamiño Cruzaley Víctor Manuel Morán Huerta |
| Karakua Tercero Escuela “José María Morelos” | Araceli Gutiérrez Cortés Eric Martínez Chávez Rodrigo Díaz Olvera Magdalena Rosalía López Cruz |
| P’arhikutini Cuarto Escuela “Federico Hernández Tapia” | Irma Ramírez Cruz Ana Karen Espino Villegas Edgar Quintero Calderón Cupertino Blancas Cortés |

En total, en las cuatro asambleas se registraron 3,017 asistentes, de los que 2,954 respaldaron a alguna de las personas propuestas y 63 se abstuvieron de participar, por lo que el Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán quedó integrado, para el periodo del 1 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021, por las siguientes personas:

| Barrio | Personas designadas | Votos obtenidos |
|--------------------------------|----------------------------|------------------------|
| Jarhukutini Primero | Manuel Bautista Hurtado | 416 |
| | Celedonio Romero Hernández | 123 |
| | Emilio Sánchez Guerrero | 111 |
| Ketsikua Segundo | Salvador Adame Guerrero | 343 |
| | Salvador Campanur Sánchez | 259 |
| | Patricia Hernández Pulido | 142 |
| Karakua Tercero | Juan Ma. Rojas Pulido | 303 |
| | Salvador Custodio Ramos | 291 |
| | Albertina Sánchez Juárez | 109 |
| P'arhikutini Cuarto | Isidro Hernández Diego | 240 |
| | Claudia Rojas Hernández | 183 |
| | Artemio Rojas Sixtos | 144 |

Una vez que se revisó el procedimiento y se verificaron las actas que se levantaron al final de cada asamblea, el Consejo General del IEM³⁸ calificó y declaró legalmente válida la designación de las autoridades del municipio de Cherán.

VI. Reflexiones sobre su situación actual y los temas pendientes

De los tres acuerdos que calificaron y validaron el nombramiento en la comunidad fueron impugnados los de los años 2012 y 2015; sin embargo, ambos fueron confirmados por el órgano jurisdic-

.....

38 Acuerdo que presenta la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas al Consejo General del IEM, por el que se califica y declara la validez del nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, bajos sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales del 27 de mayo de 2018. Acuerdo número CG-327/2018, aprobado en sesión ordinaria de fecha 31 de mayo de 2018. Consultable en <https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2018/IEM-CG-327-2018,%20Acuerdo%20Cheran.pdf>

cional. Después de tres ejercicios de nombramiento de autoridades administrativas, a través de un sistema normativo propio, puede decirse que Cherán transita en un ambiente de tranquilidad.

Dicha transición ha implicado ajustes en el funcionamiento del Instituto, toda vez que los procesos de renovación se han realizado a la par de la preparación de los procesos electorales correspondientes.

La comunidad está organizada para autogobernarse; en este sentido, maneja y administra los recursos económicos, se hace cargo de las áreas naturales, tiene puestos de control en cada una de las entradas a la cabecera municipal y el índice delictivo ha bajado casi a cero (según lo que los propios comuneros comentaron en las reuniones de trabajo realizadas con este Instituto, para pactar lo relacionado con el nombramiento de sus autoridades). Con ello, Cherán es un referente en la materia no sólo a nivel nacional sino internacional.

El impacto político que tuvo el movimiento de Cherán se ha extendido a otras comunidades de Michoacán, mismas que han solicitado hacerse cargo directamente del ejercicio de sus recursos (Santa Cruz Tanaco, tenencia del municipio de Cherán; Santa Fe de la Laguna, municipio de Quiroga; y Pichátaro, tenencia del municipio de Tingambato), lo que en algunos casos ha generado resistencia por parte de los ayuntamientos a los que pertenecen, además de poner en movimiento a otras instancias involucradas como el actual Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Secretaría de Finanzas de Gobierno del Estado y la Auditoría Superior del Estado.

En virtud de lo anterior es indispensable señalar que aún existen temas pendientes. Uno de ellos es la paridad de género en la integración del Concejo de Gobierno Comunal. En 2012 solo un espacio de los doce posibles fue para una mujer, mientras que en 2015 y 2018 el número se incrementó a tres mujeres en cada integración. Sin embargo, la meta será que su autoridad colegiada esté integrada por un 50 por ciento de mujeres y un 50 por ciento de hombres.

También existe una falta de reglamentación; a la fecha no hay en la entidad una ley que regule la participación de las comunidades de grupos originarios en los procesos a que tienen derecho; si bien es cierto que, por ejemplo, el Código Electoral o la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales regulan algunos aspectos, también lo es que no existe una normatividad que en conjunto incluya todos los procedimientos para hacer efectivos sus derechos y cumplir con sus obligaciones.

Derivado de lo anterior existe una falta de coordinación entre las autoridades involucradas en la atención de los temas, así como un desconocimiento por la sociedad de la problemática a la que se enfrentan las comunidades como Cherán para hacer efectivas sus prerrogativas constitucionales.

VII. Conclusiones

1. Aun cuando la Constitución Federal reconoce el derecho de los pueblos originarios a la libre determinación, no ha sido fácil para ellos ejercerlo, sobre todo por la falta de reglamentación, por lo que algunas comunidades han tenido que acudir a los órganos jurisdiccionales, quienes a través del control de convencionalidad y constitucionalidad han materializado las prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas.

2. El IEM ha tenido que ajustar su estructura y funcionamiento para cumplir con las sentencias de los Tribunales Electorales y con las pocas atribuciones que hasta el momento señala la legislación.

3. Cherán es un ejemplo de organización, autogobierno y de gente comprometida con su comunidad. Una vez que definió su ruta a seguir, ha procurado mantenerse sobre esa línea, con el acompañamiento y vigilancia de todos sus habitantes.

VIII. Fuentes de información

Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, México.

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 2017, México.

Acuerdos de autoridades administrativas electorales

Instituto Electoral de Michoacán

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la Comunidad Indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se aprueba la creación de una Comisión para dar seguimiento a la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano número SUP-JDC-9167/2011, en términos del artículo 113 fracción X del Código Electoral del Estado de Michoacán.

Acuerdo que presenta la Comisión Especial al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se propone el calendario y las convocatorias a fin de llevar a cabo las pláticas previas y la consulta, en las comunidades de San Francisco Cherán y Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, Michoacán.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán que presenta la Comisión Especial al Consejo General,

sobre el procedimiento de elección de las autoridades municipales del Municipio de Cherán, Michoacán, en cumplimiento al Decreto Legislativo número 442 del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y a la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano número JDC-9167/2011.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se resuelve sobre la elección celebrada en el Municipio de Cherán, Michoacán el 22 de enero de 2012, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se integra la Comisión Electoral Para la Atención a Pueblos Indígenas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 34 fracción X y 35 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

Acuerdo que presenta la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición realizada por un grupo de personas residentes del Municipio de Cherán, Michoacán, a través de la cual solicitan convocar a consulta ciudadana a habitantes del Municipio, para decidir la forma en que elegirán Gobierno; si continúan con sistema de usos y costumbres, o si en el año dos mil quince participan en elecciones del sistema de partidos.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se aprueba como fecha de nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales el día 03 tres de mayo de 2015 dos mil quince.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por medio del cual se califica y se declara la validez del nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comu-

nal del Municipio de Cherán, Michoacán, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales del día 03 tres de mayo de 2015 dos mil quince.

Acuerdo que presenta la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que se califica y declara la validez del nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, bajos sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales del veintisiete de mayo de dos mil dieciocho.

Instituto Nacional Electoral

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se aprueba la designación de Consejeras y Consejeros Presidentes y Consejeras y Consejeros Electorales de Organismos Públicos Locales Electorales.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se aprueba la designación de Consejeras y Consejeros Electorales del Órgano superior de Dirección de los Organismos Públicos Locales de las Entidades Federativas de Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Páginas web

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Enciclopedia. <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM16michoacan/municipios/16024a.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Monografías. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/poblacion/default.aspx?tema=me&e=16>

Instituto Nacional Electoral. Estadísticas Padrón Electoral y Lista Nominal.

<https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-patron-electoral/>

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

<http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/periodico-oficial/>

Revistas

ARAGÓN, Orlando, “Opinión sobre la viabilidad, legalidad y constitucionalidad para la elección por «usos y costumbres» de la Comunidad Purépecha de Cherán, Michoacán”, revista *Expresiones*, México, Segunda época, número 15, abril de 2012.

FARRERA, Gonzalo, “Dictamen Caso Cherán-Instituto Electoral de Michoacán”, revista *Expresiones*, México, Segunda época, número 15, abril de 2012.

Sentencias de órganos jurisdiccionales

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con los números de expediente SUP-JDC-9167/2011.

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificados con los números de expediente SUP-JDC-364/2015 y su acumulado SUP-JDC-533/2015.

PROCESO DE NOMBRAMIENTO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA TENENCIA DE SANTA CRUZ TANACO DEL MUNICIPIO DE CHERÁN

Yurisha ANDRADE MORALES¹

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *2011-2012*;
III. *2014-2015*; IV. *2017-2018*; V. *Conclusiones*;
VI. *Fuentes de información*.

I. Introducción

De acuerdo con lo señalado en el artículo 1.º constitucional, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que ha generado la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la autodeterminación, autonomía y autogobierno vinculados a la participación política.

En este sentido, el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) es el encargado de organizar con la tenencia de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, cada tres años la elección de su Consejo de Administración que se encuentra conformado por un presidente, un encargado de conciliación y procuración de justicia, consejeros propietarios y suplentes, emitiendo la convocatoria correspondiente, y celebrando las asambleas de los cuatro barrios que lo conforman (San Juan, Guadalupe, San Antonio y San Isidro), así como de su asamblea general de nombramiento.

.....

¹ Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y por el Centro de Investigación de Desarrollo del Estado de Michoacán. Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Durante la consulta para hacer el nombramiento del Consejo de Administración deben observarse en todo momento los principios endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo, socialmente responsable y autogestionado.

Finalmente, el Consejo General del órgano electoral local califica y declara válido dicho nombramiento; asimismo, procede a entregar las constancias de mayoría a los integrantes electos del Consejo de Administración.

II. 2011-2012

La tenencia de Santa Cruz Tanaco parte de la autodisposición normativa que le caracteriza al emitir sus propias normas jurídicas que regulan su convivencia interna. Esto permite que mujeres y hombres participen en sus asambleas de barrios para la conformación de sus autoridades para, posteriormente, determinar en la asamblea general a los nuevos integrantes del Consejo de Administración de dicho pueblo indígena.

Sin embargo, esta forma de autogobierno tuvo inicio en el año 2011, dado que el 6 de junio se presentó ante el IEM un escrito con las leyendas “Comunidad indígena de San Francisco de Cherán. Por la defensa de nuestros bosques. Por la seguridad de nuestros comuneros”, en el que se hace del conocimiento de los problemas que se enfrentan en San Francisco de Cherán, además de señalar que mediante asamblea general del 1 de junio se determinó no participar ni permitir el proceso electoral en el municipio. No obstante que el mencionado escrito contenía alusiones a la tenencia de Santa Cruz Tanaco, perteneciente a dicha municipalidad, también contenía la petición de nombrar de acuerdo con sus usos y costumbres a la autoridad de la comunidad de la cabecera municipal.

En respuesta a la petición referida en el párrafo anterior, el IEM, en sesión del 9 de septiembre del mismo año, emitió el acuerdo IEM-CG-38/2011 mediante el cual determinó como

punto de acuerdo único que el IEM carecía de atribuciones para resolver sobre la celebración de elecciones bajo el principio de los usos y costumbres en los términos que lo solicitaba la comunidad indígena de Cherán.

En ese sentido, inconformes, los habitantes de Cherán presentaron medio de impugnación para efecto de invalidar la respuesta dada por el organismo público local electoral, para efecto de que se llevara a cabo el nombramiento de autoridades a través del sistema de usos y costumbres, conociendo de dicha impugnación el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

De ahí que la Sala Superior del TEPJF el día 2 de noviembre de 2011 dictó sentencia dentro del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, identificado con el número SUP-JDC-9167/2011; la misma fue notificada al IEM el día 3 de ese mes y año, en cuyo considerando noveno, entre otros efectos, se marca el siguiente:

En virtud de que, acorde con lo establecido en los artículos 41, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos uno de los principios rectores de toda elección democrática consiste en que la misma sea vigilada y sus resultados sean validados por una autoridad constitucionalmente autónoma, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en su calidad de órgano superior de dirección, conforme a lo dispuesto en el artículo 98 de la Constitución local, y atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 113, fracción III, del Código Electoral local de manera inmediata, deberá:

- a) **Disponer las medidas necesarias, suficientes y que resulten razonables para que, de acuerdo con una conciliación pertinente, consultas requeridas directamente a los miembros de la comunidad indígena de Cherán y resoluciones correspondientes se determine:**

1) Si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena de Cherán está de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres (...)²

Al respecto, el IEM integró la comisión para dar seguimiento a la referida resolución de la Sala Superior, misma que entre sus atribuciones tenía las de efectuar las acciones tendientes a proporcionar a los integrantes del municipio de Cherán la información necesaria y suficiente respecto a la realización, contenidos y resultados de la consulta, a efecto de que se pueda adoptar la mejor decisión; y proponer al Consejo General el calendario, así como las convocatorias para las sesiones de información y las asambleas para la consulta.

Asimismo, para efecto de acatar la referida resolución se celebraron diversas reuniones con la comisión encargada de dar seguimiento al proceso de consulta, integrada por comuneros de Cherán, mismos que presentaron la “Propuesta de la comunidad de San Francisco Cherán para el procedimiento de la consulta ordenada por la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en la que se hace saber que sus usos y costumbres es tomar las decisiones en asambleas que se llevan a cabo en cada uno de los cuatro barrios y a mano alzada. De ahí que se llevaran a cabo las pláticas informativas dirigidas a los habitantes de las comunidades de Santa Cruz Tanaco y San Francisco Cherán, respectivamente, con el fin de determinar si la mayoría de los habitantes de Cherán estaba de acuerdo con las elecciones de sus autoridades municipales conforme a sus usos y costumbres.

Sin embargo, derivado a la situación de conflicto que prevalecía en la región se efectuaron diversas pláticas entre los habitantes de dichas comunidades y las autoridades involucradas, llegándose a la determinación de que se elegiría a un Consejo

.....
2 Lo resaltado es propio.

de Administración de la tenencia de Tanaco, a efecto de que el presupuesto respectivo le fuera asignado y que ésta eligiera a las autoridades que lo administraran.

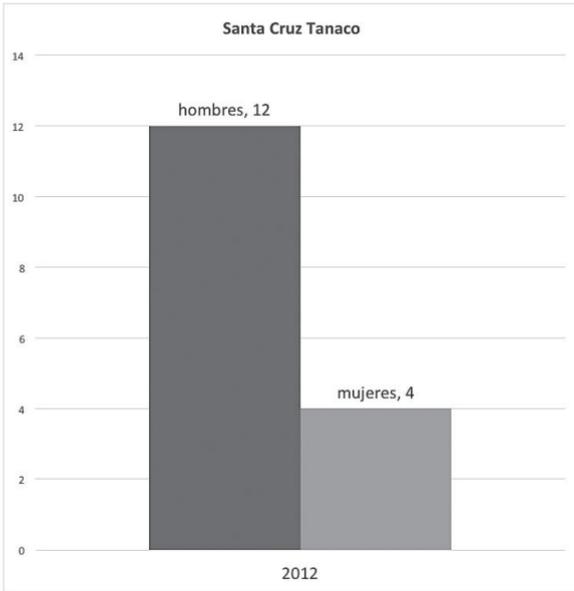
En ese sentido, el 22 de enero de 2012 se llevaron a cabo las asambleas de barrio para la elección del Concejo Mayor de Gobierno Comunal en el Municipio de Cherán; asimismo, Tanaco realizó su asamblea general en la que se eligió al Consejo de Administración de la tenencia.

De igual forma, el 25 de enero de 2012 el Consejo General del IEM calificó y declaró válida la elección celebrada en Cherán; no obstante, el 29 de enero diversos ciudadanos inconformes promovieron el SUP-JDC-167/2012, resuelto el 8 de febrero de esa anualidad, en el que se ordenó al Consejo General del IEM a que se pronunciara respecto a la validez de la elección del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, del municipio de Cherán en el Estado de Michoacán, por lo que se declaró oficialmente la validez de dicho nombramiento.

El 13 de febrero de 2012 se emitió el acuerdo CG-31/2012, mediante el cual se calificó y declaró legalmente válido el nombramiento del Consejo de Administración de la tenencia y comunidad indígena de Santa Cruz Tanaco, realizado en asamblea general celebrada el 22 de enero de 2012, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, quedando integrado por los ciudadanos siguientes:

| | |
|-----|------------------------------|
| 1. | José Napoleón Berber Bravo |
| 2. | Liliana Bravo Cervantes |
| 3. | Wabaldo Aguilar Gerónimo |
| 4. | Nery Filomeno Bravo Duarte |
| 5. | Celso Tadeo Alvarado |
| 6. | Lucio Ramírez Estrada |
| 7. | Juana Bravo Márquez |
| 8. | Margarita Jerónimo Tolentino |
| 9. | Israel Bravo Vargas |
| 10. | Tomas Tadeo Álvarez |

| | |
|-----|---------------------------------|
| 11. | Alberto Álvarez Álvarez |
| 12. | Gabriel Figueroa Jerónimo |
| 13. | Villevaldo Merced Tolentino |
| 14. | María Guadalupe Chávez Martínez |
| 15. | Adalberto Tolentino Romero |
| 16. | Heriberto Martínez Mince |



III. 2014-2015

El 10 de diciembre de 2014, en las instalaciones del IEM, se presentaron habitantes de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, a través de su Comité de los Cuatro Barrios, para presentar una solicitud escrita de renovación de su Consejo de Administración, dado que los miembros del Consejo de Administración tendrían una duración en el ejercicio del cargo de tres años y siete meses, por lo que sus funciones concluirían el 31 de agosto de 2015.

De igual forma, en oficio presentado el 9 de enero de 2015 ante el IEM, la Comisión de los Cuatro Barrios de Santa Cruz Tanaco propuso al IEM organizar el proceso de nombramiento de su Consejo de Administración para el tercer domingo de enero de 2015.

Asimismo, el 31 de marzo de 2015, en sesión ordinaria del Consejo General del IEM, se aprobó el acuerdo CG-67/2015, por el que se emitió la convocatoria que contenía las bases para la renovación del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Posteriormente, el 12 abril de 2015 en dicha tenencia se celebraron las asambleas en los barrios de San Juan, Guadalupe, San Antonio y San Isidro, con la finalidad de elegir a las propuestas formales para que el 26 de abril de 2015, en su asamblea general, se integrara el nuevo Consejo de Administración para el periodo 2015-2018, que tomaría protesta el 1 de septiembre de 2015.

Bajo este procedimiento, las personas que obtuvieron mayor número de respaldos en las asambleas de barrio y que fueron nombradas para representar a sus barrios en la asamblea general del 26 de abril de 2015 fueron las siguientes:

Integración de la mesa de debate

| |
|--------------------------|
| Presidente |
| Salvador Merced Ascencio |
| Secretario |
| Salvador Álvarez Aguilar |
| Escrutadores |
| Jacobo Álvarez Bravo |
| Reynaldo Zalpa Lemus |

Asambleas de barrio

| |
|------------------------------|
| Barrio de San Isidro |
| Martín Martínez Gerónimo |
| René Ramírez Espinoza |
| Miguel Ángel Chávez Álvarez |
| Barrio de San Antonio |
| Sonia Aguilar Zalapa |
| Israel Vargas Jerónimo |
| Martín Agustín Álvarez |
| Barrio de Guadalupe |
| Patricio Ramírez Zalpa |
| Félix Ramírez Espinoza |
| Everardo Figueroa Mauricio |
| Barrio de San Juan |
| Ismael Chávez Romero |
| Rosa Elvia Campos Marcos |
| Francisco Merced Ramírez |

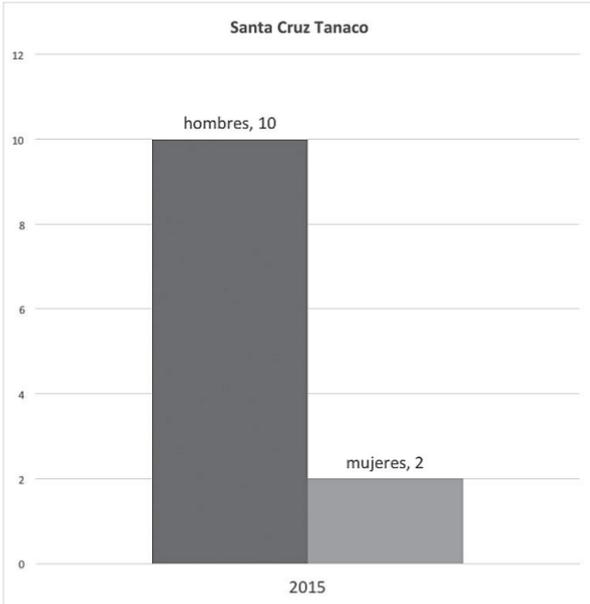
El presidente de la mesa de debate procedió a presentar propuestas emanadas de las asambleas de barrio, para cederles el uso de la voz hasta por cinco minutos para que manifestaran las razones por las que consideraban ser los indicados para formar parte del Consejo de Administración. Concluida la ronda de participaciones se solicitó al público pasar a formarse delante de la persona que consideraba debía formar parte del Consejo de Administración, por lo que procedieron a llevar a cabo el conteo respectivo y dar lectura de los resultados que a continuación se señalan:

| Propuestas | Respaldos |
|------------------------------|-------------|
| Barrio de San Isidro | |
| Martín Martínez Gerónimo | 347 |
| René Ramírez Espinoza | 51 |
| Miguel Ángel Chávez Álvarez | 8 |
| Barrio de San Antonio | |
| Sonia Aguilar Zalapa | 127 |
| Israel Vargas Jerónimo | 181 |
| Martín Agustín Álvarez | 39 |
| Barrio de Guadalupe | |
| Patricio Ramírez Zalpa | 128 |
| Félix Ramírez Espinoza | 7 |
| Everardo Figueroa Mauricio | 18 |
| Barrio de San Juan | |
| Ismael Chávez Romero | 135 |
| Rosa Elvia Campos Marcos | 9 |
| Francisco Merced Ramírez | 4 |
| Total | 1054 |

Nota: datos obtenidos del acuerdo IEM-CG-206/2015.

De los resultados anteriores, el Consejo de Administración quedó integrado de la siguiente manera:

| | Nombre | Cargo |
|-----|-----------------------------|--|
| 1. | Martín Martínez Gerónimo | Presidente |
| 2. | Israel Vargas Jerónimo | Encargado de Conciliación y Procuración de Justicia propietario |
| 3. | Ismael Chávez Romero | Consejero Propietario |
| 4. | Patricio Ramírez Zalpa | Consejero Propietario |
| 5. | Sonia Aguilar Zalapa | Consejera Propietario |
| 6. | René Ramírez Espinoza | Consejero Propietario |
| 7. | Martín Agustín Álvarez | Suplente |
| 8. | Everardo Figueroa Mauricio | Suplente |
| 9. | Rosa Elvia Campos Marcos | Suplente |
| 10. | Miguel Ángel Chávez Álvarez | Suplente |
| 11. | Félix Ramírez Espinoza | Suplente |
| 12. | Francisco Merced Ramírez | Suplente |



Como se puede observar, el Consejo quedó integrado por diez hombres y dos mujeres representantes del barrio de San Antonio y San Isidro.

En cumplimiento del artículo 330 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo (CEEMO), el 6 de mayo de 2015 el Consejo General del IEM calificó y declaró la validez del nombramiento del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, al mismo tiempo que expidió las constancias de mayoría a los comuneros y comuneras que obtuvieron el mayor número de respaldos, mediante el acuerdo CG- 206/2015.

IV. 2017-2018

A efecto de iniciar con los actos relativos a la organización del proceso de nombramiento del Consejo de Administración 2018-2021, el 8 de diciembre de 2017 la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas del IEM celebró una reunión de trabajo con el Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, en la que se le expuso la necesidad de formar un comité de enlace para iniciar el proceso de nombramiento del referido Consejo.

En ese sentido, el 5 de marzo de 2018 se celebró una nueva reunión en la que se dio a conocer la integración de la Comisión Comunal de Enlace, encargada de trabajar, en conjunto con el Instituto, en el proceso de nombramiento del Consejo de Administración.

Posteriormente, el domingo 18 de marzo de 2018 se celebró la asamblea general de la comunidad de Santa Cruz Tanaco para ratificar a los comuneros designados, previamente, por cada uno de los barrios para conformar la Comisión Comunal de Enlace, quienes se encargarían de preparar el proceso de nombramiento para la renovación de sus autoridades tradicionales en coordinación con el Instituto.

Quedó integrada dicha Comisión de la siguiente manera:

| No. | Nombre | Cargo |
|-----|-----------------------------|------------|
| 1. | Villebaldo Merced Zalapa | Presidente |
| 2. | Benedicto Zalpa Reyes | Secretario |
| 3. | José Javier Álvarez Álvarez | Vocal |
| 4. | Moisés Romero Ramírez | Vocal |
| 5. | Miguel Roque Álvarez | Vocal |
| 6. | Noel Tolentino Mateo | Vocal |
| | José Luis Tadeo Álvarez | Vocal |

Posteriormente, el 8 de mayo de 2018 el Consejo General del IEM aprobó el acuerdo CG-281/2018, mediante el que se aprobó la fecha, el calendario de actividades y la convocatoria para el proceso de nombramiento del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco.

El 13 de mayo de 2018 se celebraron de manera simultánea las asambleas en los barrios de San Juan, San Antonio, Guadalupe y San Isidro, con el fin de que se nombraran a cuatro personas por barrio, tres como propuestas formales para integrar el Consejo de Administración para el periodo 2018-2021 y una como suplente de las anteriores, en caso de que alguna tuviera que dejar su cargo

Fue así como el 27 de mayo de 2018 se desahogó la asamblea general para el proceso de nombramiento del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, en las instalaciones de la Escuela Primaria “Emilio Bravo A.”, con el objeto de elegir el cargo que desempeñaría dentro del Consejo de Administración cada una de las personas propuestas por los barrios, obteniéndose los siguientes resultados:

Mesa de debates

| Cargo | Nombre |
|--------------------|-----------------------------|
| Presidente | Salvador Merced Ascencio |
| Secretario | Nery Filomeno Bravo Duarte |
| Primer Escrutador | Reynaldo Zalpa Lemus |
| Segundo Escrutador | Salvador Hernández Jerónimo |

a) Respecto del nombramiento del encargado de Conciliación y Procuración de Justicia:

| Barrio | Nombre | Número de respaldos |
|--------------|-----------------------------|---------------------|
| San Isidro | José Luis Tadeo Álvarez | 177 |
| San Antonio | Jorge Romero Tolentino | 331 |
| Guadalupe | Fidel Zalpa Bravo | 194 |
| San Juan | Esmeralda Aguilar Cristóbal | 224 |
| Total | | 926 |

Del resultado de los respaldos otorgados a las y los comuneros nombrados para participar como encargado de Conciliación y Procuración de Justicia (síndico) se advierte que de las 930 personas que se registraron para participar en la asamblea general, 926 respaldaron a una de las personas propuestas y cuatro se abstuvieron de participar, quedando como encargado de Conciliación y Procuración de Justicia (síndico) del Consejo de Administración Jorge Romero Tolentino del barrio de San Antonio.

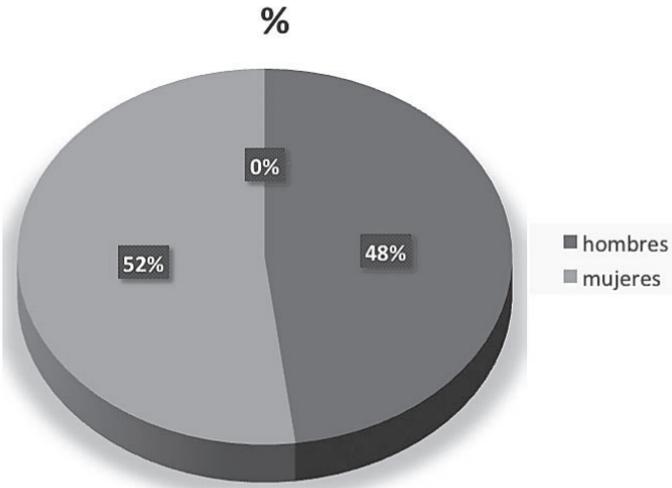
b) Integrantes del Consejo de Administración:

| Barrio | Nombre | Número de respaldos |
|--------------|---------------------------------|---------------------|
| San Isidro | Ma. Vibiana Velázquez Baltazar | 34 |
| | Baldomero Bravo Bautista | 21 |
| | José Luis Tadeo Álvarez | 25 |
| San Antonio | Salvador Álvarez Aguilar | 441 |
| | Valentín Huipe Tolentino | 1 |
| Guadalupe | Noel Tolentino Mateo | 23 |
| | Nadia Lizbeth Cervantes Álvarez | 35 |
| | Fidel Zalpa Bravo | 23 |
| San Juan | Albino Álvarez Páramo | 352 |
| | Gilberto Aguilar Bravo | 40 |
| | Esmeralda Aguilar Cristóbal | 6 |
| Total | | 1,001 |

Es pertinente aclarar que, a pesar de que al inicio de la asamblea general se registraron 930 personas, en tanto que los respaldos obtenidos para integrar el Consejo de Administración fue un total de 1001, ello se debió a que la asamblea general, como máxima autoridad de una comunidad indígena, determinó que las personas que con posterioridad al registro y al proceso de nombramiento del encargado de Conciliación y Procuración de Justicia se integraron a la asamblea para participar en el nombramiento de los integrantes del Consejo de Administración podrían hacerlo. Derivado de ello, al momento en que dieron su respaldo para alguna de las propuestas de las asambleas de barrio les fue reconocido su derecho a participar.

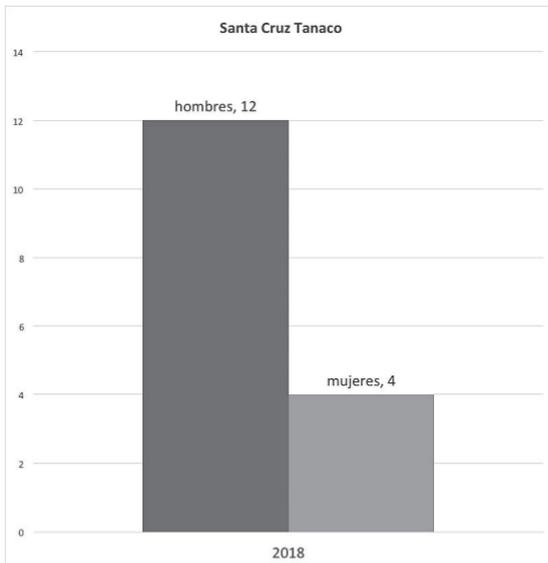
Respecto a la participación total, de acuerdo con las hojas de registro, se obtuvo que la afluencia fue de 930 personas, de las cuales 483 fueron mujeres y 447 hombres, tal como a continuación se ilustra:

Porcentaje de participación de hombres y mujeres



De los resultados que anteceden se desprende que el nuevo Consejo de Administración quedó integrado de la siguiente manera:

| | Nombre | Cargo |
|-----|---------------------------------|---|
| 1. | Salvador Álvarez Aguilar | Presidente |
| 2. | Jorge Romero Tolentino | Encargado de Conciliación y Procuración de Justicia (Síndico) |
| 3. | Albino Álvarez Páramo | Consejero Secretario |
| 4. | Gilberto Aguilar Bravo | Consejero Tesorero |
| 5. | Nadia Lizbeth Cervantes Álvarez | Consejera Propietario |
| 6. | Ma. Vibiana Velázquez Baltazar | Consejera Propietario |
| 7. | José Luis Tadeo Álvarez | Consejero Propietario |
| 8. | Noel Tolentino Mateo | Consejero Propietario |
| 9. | Fidel Zalpa Bravo | Consejero Propietario |
| 10. | Baldomero Bravo Bautista | Consejero Propietario |
| 11. | Esmeralda Aguilar Cristóbal | Consejera Propietario |
| 12. | Valentín Huipe Tolentino | Consejero Propietario |
| 13. | Ezequiel Mince Álvarez | Consejero Suplente |
| 14. | Oscar Zalpa Ramírez | Consejero Suplente |
| 15. | Dulce Nelly Merced Ortiz | Consejero Suplente |
| 16. | José Inés Chávez Álvarez | Consejero Suplente |



Fueron electas cuatro mujeres pertenecientes al barrio de San Isidro, Guadalupe, San Antonio y San Juan, y doce hombres para integrar el nuevo Consejo de Administración.

Estos resultados fueron validados mediante el acuerdo CG-326/2018 del Consejo General del IEM del 31 de mayo de 2018, por el que se calificó y declaró la validez del nombramiento del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

En los años 2012 y 2015 solamente se elegían seis propietarios y seis suplentes, pero debido a que en la práctica los doce ciudadanos electos desempeñaban las mismas funciones, en el 2018 se eligió a doce propietarios y cuatro suplentes (uno por cada barrio).

V. Conclusiones

Los pueblos y comunidades indígenas, a través de la lucha continua por el reconocimiento de su derecho interno y de sus usos y costumbres, así como de su autodeterminación autonomía establecidas en el artículo 2 de nuestra Constitución federal, poco a poco han ido derribando los obstáculos para autogobernarse.

Los órganos jurisdiccionales en materia electoral han garantizado los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas a través de diversas sentencias basadas en el reconocimiento de los derechos humanos a nivel constitucional y convencional.

Derivado de dichos fallos cada vez son más los pueblos que administran su propio presupuesto, y un precedente de gran importancia en el Estado de Michoacán es la tenencia de Santa Cruz Tanaco, que desde el año 2011 logró el reconocimiento a su derecho de administrar sus propios recursos, llevando a cabo en 2012 las asambleas de sus cuatro barrios, así como su asamblea general como máxima autoridad de la comunidad, para elegir a su Consejo de Administración que se renueva cada tres años, y

que desde entonces ha sido la autoridad encargada de administrar la parte proporcional a su presupuesto.

VI. Fuentes de información

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CEEMO. Código Electoral de Estado de Michoacán de Ocampo.

Acuerdo IEM-CG-38/2011 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres. 9 de septiembre de 2011. Disponible en http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2011/acuerdo_peticion_de_comunidad_indigena_de_cheran_09_de_septiembre_2011.pdf

Acuerdo IEM-CG-31/2012 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que se resuelve el nombramiento del Consejo de Administración de la tenencia y comunidad indígena de Santa Cruz Tanaco, perteneciente al Municipio de Cherán, Michoacán, celebrado el 22 de enero de 2012, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. 13 de febrero de 2012. Disponible en http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2012/acuerdo_por_el_que_se_resuelve_el_nombramiento_del_consejo_de_santa_cruz_tanaco_13_de_febrero_de_2011.pdf

Acuerdo IEM-CG-67/2015 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se aprueba la convocatoria para la renovación del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, Michoacán, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Disponible en <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/8457-acuerdo-convocatoria-consejo-administracion-tanaco-31-de-marzo-cg-67-2015?tmpl=component&start=320>

Acuerdo IEM-CG-206/2015 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por medio del cual se califica y declara la validez del nombramiento del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, Michoacán, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales del día 26 de abril de 2015. Disponible en <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/8674-acuerdo-nombramiento-consejo-tanaco-6-mayo-cg-206-2015?tmpl=component&start=190>

Acuerdo IEM-CG-281/2018 Acuerdo que presenta la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que se aprueba la fecha, el calendario de actividades y la convocatoria para el nombramiento del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, Michoacán bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Disponible en <http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2018/IEM-CG-281-2018%20ACUERDO%20POR%20QUE%20SE%20APRUEBA%20LA%20FECHA,%20EL%20CALENDARIO%20DE%20ACTIVIDADES%20Y%20CONVOCATORIA%20%20PARA%20EL%20NOMBRAMIENTO%20DEL%20CONSEJO%20SANTA%20CRUZ%20TANACO.pdf>

Acuerdo IEM_CG-326/2018 Acuerdo que presenta la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que se califica y declara la validez del nombramiento del Consejo de Administración de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, Michoacán, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales del día 27 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/17428-iem-cg-326-2018-acuerdo-tanaco>

Sentencia SUP-JDC-9167/2011 Actores: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>

Sentencia SUP-JDC-167/2012 Actores: Celso Tadeo Alvarado y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2012-02-08/sup-jdc-0167-2012.pdf>

PROCESO DE CONSULTA EN LA COMUNIDAD ORIGINARIA DE SAN FRANCISCO PICHÁTARO: CRÓNICA DE UNA LUCHA POR LA VIDA, LA DIGNIDAD Y LA LIBERTAD

Elvia HIGUERA PÉREZ¹

*La única posibilidad de reconocimiento a la
dignidad humana está en la garantía de la
observancia y el respeto de los Derechos Humanos.*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Contexto actual de los derechos de los pueblos y comunidades originarias en México y Michoacán.* III. *Armonización legislativa frente al derecho internacional en materia de derechos colectivos de los pueblos y comunidades originarias.* IV. *San Francisco Pichátaro: Crónica de una lucha por la vida, la dignidad y la libertad.* V. *Conclusiones.* VI. *Fuentes de información.*

I. Introducción

Entender la relación de las comunidades y pueblos originarios con la vida, la naturaleza, los seres vivos, la madre tierra, lo familiar y lo social, nos resulta complejo y difícil, especialmente cuando lo hacemos desde una visión etnocéntrica, occidentalizada, en la cual los conceptos de mercado, democracia, elecciones, gobierno y poder nos han sido implantados desde un

.....

¹ Abogada y activista feminista, docente universitaria, ex consejera del Instituto Electoral de Michoacán. Actualmente es integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción.

modelo diseñado a partir de la conformación de los Estados Modernos, en los cuáles las libertades se tradujeron en un liberalismo depredador y acaparador, no solo de bienes y servicios, sino de los recursos públicos, en base a éste modelo el voto se ejerce de manera libre y secreta, los partidos políticos son los actores principales en el proceso electoral y los representantes populares, una vez electos, actúan conforme a intereses partidistas y personales, de ahí que la irrupción que han tenido los pueblos y comunidades originarias para cambiar los conceptos de gobierno y poder han trastocado el concepto de democracia y nos han hecho mirar hacia atrás, recuperando formas de ejercer el poder a partir de formas de gobierno ancestrales y resurgiendo a partir de lo comunitario, donde la esencia de la soberanía reside en el pueblo, o más bien dicho, en la asamblea.

En México, y en gran parte de los países de la región, los derechos colectivos de los pueblos y comunidades originarias han sido sistemáticamente negados y siguen enfrentando una serie de resistencias por el reconocimiento a su autonomía, autodeterminación y autogobierno, negaciones que han sido derrumbadas poco a poco en base a la visión humanista, progresista y garantista, pero particularmente, al compromiso ético que los Organismos Públicos Locales y los Tribunales Electorales del Poder Judicial de la Federación han asumido para con los pueblos y comunidades originarias en pago a una deuda histórica en el ámbito de la justicia y la política.

Michoacán, dada su composición geográfica, social y multicultural durante la última década, especialmente a partir del 2011, ha experimentado una serie de transformaciones en el campo de lo social y lo político, las cuatro etnias que interactúan en la entidad son comunidades cada vez más vivas, álgidas y demandantes frente a un Estado que se niega a reconocer sus derechos pero que bajo el cobijo del principio de progresividad que rige los derechos humanos y los colectivos, una vez reconocidos, éstos no pueden ser disminuidos; Cherán abre las puertas jurisdiccionales para que el derecho a la Consulta previa, libre e informada en

materia indígena, sea reconocida como un instrumento que ampara el derecho de las comunidades a ser consideradas y su voz sea escuchada en todas aquellas determinaciones que tomen los poderes de estado, así como los ayuntamientos.

A través del presente ensayo intentaré describir la significativa experiencia que tuve como integrante de la Comisión de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán (IEM), el haber sido parte del proceso de negociación para lograr la consulta en la comunidad de San Francisco Pichátaro, misma que la llevó a ser reconocida como una comunidad originaria autónoma, con derecho a la autodeterminación y al autogobierno como herramientas fundamentales para ejercer sus derechos políticos y económicos.

En el caso particular de San Francisco Pichátaro, pese a la existencia de una sentencia judicial a favor de la comunidad emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el proceso de negociación para la realización de la Consulta, no estuvo exento de resistencias y complejidades propias de la naturaleza y complejidad del tema, pero también por las pocas facilidades dadas por el Ayuntamiento de Tingambato para permitir que el proceso de Consulta se diera de manera natural y armónica.

Cabe mencionar que el presente trabajo está elaborado a partir de la experiencia profesional que tuve como consejera del IEM y quizá pueda ser omisa en algunos momentos y circunstancias, pero siempre –puntualizo, siempre– estuve convencida de lo significativo que son estos procesos de transformación social para garantizar derechos de los pueblos originarios y desde el inicio del desempeño de mi cargo asumí el compromiso en dos temas que en lo personal se han convertido en guías de mi desempeño profesional: la paridad como mecanismo para acercarnos a la igualdad en la participación política de las mujeres y los derechos de los pueblos y comunidades originarias.

II. Contexto actual de los derechos de los pueblos y comunidades originarias en México y Michoacán

La historia de los pueblos y comunidades originarias, durante más de 500 años es la historia del abuso, la exclusión, la opresión y el despojo; es la historia de la herida irreversible provocada por la propiedad privada, el Estado y la religión².

En México los Derechos Humanos (DD. HH.) se violan sistemáticamente, específicamente a las y los integrantes de las culturas indígenas, porque siendo la desigualdad económica la principal causa en un país de pobres como México los más pobres están en el campo y de ellos aún más pobreza se encuentra en los pueblos indígenas, especialmente en el caso de las mujeres.

¿Qué son los DD. HH.?: Son las prerrogativas, facultades, garantías, libertades, principios, doctrina, instituciones y reivindicaciones, así como su garantía jurídico-legal, en especial: constitucional y en tratados y/o convenios y/o Declaraciones internacionales, inherentes a los seres humanos, a cada persona por el solo hecho de su condición humana; entre sus características destaca que se trata de derechos inalienables, independientes, irrevocables, intransferibles e irrenunciables.

¿Cuáles han sido las generaciones de derechos humanos? Se suele clasificar a los derechos humanos en derechos civiles (igualdad, libertad, etc.), derechos políticos (votar, asociarse, reunirse, ser votado, etc.), y derechos económicos, sociales y culturales (trabajo, salud, educación, etc.). Se ha considerado que los derechos políticos y civiles forman la primera generación de los DD. HH.; los de segunda generación son los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos de tercera generación tienen que ver con la solidaridad, el derecho a la paz, a un medio ambiente sano, al desarrollo, y los derechos del consumidor. Actualmente se construyen los derechos humanos de cuarta y quinta generación con aspectos como la nacionalidad, la migración, la

.....

2 Montoya, Pablo, *Tríptico de la infamia*, 2.ª Ed., Colombia, Edit. Penguin Random House, 2015, p 214.

equidad, la sobrevivencia con dignidad y, en especial, los derechos de las generaciones futuras.

Los DD. HH. también se dividen en: derechos positivos y derechos negativos. Los derechos negativos, como el derecho a la intimidad, se traducen en términos de obligaciones ajenas de no injerencia; los derechos positivos, por el contrario, imponen a otros agentes, tradicionalmente –aunque ya no de manera exclusiva– el Estado, la realización de determinadas actividades positivas.

Actualmente se considera que no sólo las autoridades tienen la obligación legal de respetar los DD. HH. de todos, sino que todos debemos respetar los DD. HH. de los demás, como exigir de igual forma, a gobernantes, funcionarios, representantes y autoridades, el cumplimiento de las disposiciones que nos garantizan nuestros derechos y los de los demás, de todos. La cultura de respeto a los DD. HH. nos involucra a todos, para lograr objetivos como el desarrollo integral del ser humano, la autonomía, la justicia social, la libertad, etc.

El Estado tiene como tarea esencial proteger los DD. HH., es decir, proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia social, paz, seguridad, igualdad, democracia, equidad y libertad, las personas puedan gozar real y plenamente de todos sus derechos. Lo que implica el bienestar común, obligando al poder público a hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la marginación, la exclusión, la pobreza y la discriminación. Para el caso de las culturas indígenas es letra muerta.

¿Cómo se ligan las normas jurídicas a la moral? Actualmente la doctrina de los derechos humanos se extiende más allá del Derecho y conforma una base ética y moral, que debe fundamentar la regulación del orden geopolítico contemporáneo, en base al respeto y cumplimiento de los DD. HH. de todas y todos los seres humanos, en todo el mundo. La humanización de la globalización neoliberal, por sus secuelas de hambre, miseria, moderna esclavitud, discriminación e injusticia, implica por lo tanto el ur-

gente cambio de estructura económica mundial, sólo así se puede pensar en el auténtico respeto a los DD. HH., para ello debemos trabajar, cambiar nuestras conciencias, cuidar la fuente de vida que son los recursos naturales y el medio ambiente y participar, todas y todos.

III. Armonización legislativa frente al derecho internacional en materia de derechos colectivos de los pueblos y comunidades originarias

El 23 de marzo del año 1981 México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dicho instrumento internacional constituye uno de los documentos internacionales de mayor relevancia para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que por primera vez se considera el principio de progresividad que es un principio del derecho internacional que se aplica a los derechos económicos, sociales y culturales. En él se consagran derechos de libre determinación en materia política, para los pueblos y comunidades originarias. En su artículo 1º establece:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en deicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán

este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.³

A su vez, la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que entró en vigor para el Estado Mexicano el 5 de septiembre de 1991, establece el derecho a la consulta como un derecho inalienable a la vida de las comunidades y pueblos originarios, estableciendo en su artículo 6.º:

- a) Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.
- c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- d) Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas⁴.

.....

3 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles, Económicos y Culturales, México, 1era edición, abril de 2012, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCYPF.pdf

4 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Convenio 169 de la OIT, México, 4ta impresión, julio, 2018, <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Convenio-169-OIT.pdf>.

Pese a que, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales en materia de derechos humanos, una vez que son firmados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado pasan a ser parte del derecho positivo vigente, su debida observancia sigue transitando por la jurisdiccionalidad de estos y los avances logrados han sido producto de un largo y arduo proceso de lucha social y judicial.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó en 2014 el Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas. Este documento establece que las autoridades deben adecuar su praxis a los instrumentos internacionales atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Al respecto, al Poder Judicial de la Federación le corresponde la doble función de restituir a las personas en el ejercicio de sus derechos cuando les son violentados y garantizar un acceso pleno a la justicia, respetando todos los derechos procesales, como medio fundamental para la exigibilidad de los derechos humanos. Si bien, en términos generales, la justicia que imparte el Estado debe ser independiente, expedita, gratuita y de calidad, estas características adquieren significados específicos tratándose de la atención de las personas, comunidades y pueblos originarios.

El criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia resulta acorde con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2011, misma que cambia la denominación del capítulo I, de garantías individuales a: “De los derechos humanos y sus garantías” (aunque lo adecuado sería, de acuerdo con Miguel Carbonell: *derechos fundamentales*); también se cambia la disposición de otorgar garantías para ahora *reconocer* que toda persona “goza” de los derechos y de las garantías reconocidos por la Constitución y, muy importante, por los tratados internacionales:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en

esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

También de manera relevante se incluye ahora una disposición relativa a la interpretación de las normas jurídicas, que será en adelante aquella que proteja de mejor manera los derechos humanos:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (2.º párrafo, art. 1.º).

Igual de importante resulta la disposición en el sentido de que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. En consecuencia, –agrega el texto constitucional– y de manera trascendente, se obliga a todo tipo de autoridad y nivel a: “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” (3er. párrafo, art. 1.º).

Establece además de manera específica que está prohibida la esclavitud en México y señala que los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Los pueblos indígenas han sido históricamente marginados y, en consecuencia, discriminados. La Constitución prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, (la reforma de 2011 agrega claramente que queda prohibida la discriminación por causa de origen “étnico”), el género, la edad, las

discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El derecho constitucional se ha transformado recientemente configurándose lo que se denomina: constitucionalismo multicultural, con la idea de construir instituciones político-constitucionales que posibiliten y garanticen los derechos humanos de todas las personas, especialmente de las minorías etnoculturales que tradicionalmente se encuentran limitadas en sus derechos elementales. El constitucionalismo multicultural requiere en principio satisfacer dos exigencias: una, lograr la igualdad de oportunidades respecto a las libertades y derechos básicos: vida, integridad, propiedad, libertad, participación política, seguridad jurídica, etc.; y dos, asegurar un justo reparto de los beneficios económicos y sociales, de manera equitativa y hacia la plena igualdad social.

La nación, dice la Constitución mexicana en su artículo 2.º, es única e indivisible; sin embargo reconoce que tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y los define afirmando que “son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Complementa el reconocimiento pluricultural de una manera detallada:

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que (formando una unidad social, económica y cultural) se encuentran asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

La autonomía ha sido el gran debate respecto a los derechos de las comunidades indígenas. El texto constitucional señala en

su mismo artículo 2.º: El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Además, establece, con relación a la autonomía, de forma clara y contundente:

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

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”. (Por la reforma de 2015 se garantiza a la mujer el votar y ser votada, igual que al hombre, incluso contra prácticas comunitarias en sentido contrario).
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
- VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
- VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.⁵

Se establece una obligación esencial a las constituciones y leyes de las entidades federativas: reconocer y regular estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

- VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

.....

5 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, publicada el 5 de febrero de 1917, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf.

Respecto a la libre determinación y la autonomía el Congreso Federal derivó en las entidades federativas su resolución específica: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público” (art. 2º.).

Con el fin de intentar resolver de fondo las carencias ancestrales de las comunidades indígenas, se abordan los aspectos económicos a que se obligan los tres niveles de gobierno:

La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos (Art. 2º.).

En virtud de que no puede existir plena autonomía de las comunidades indígenas sin atender el aspecto económico, la Constitución mexicana (Art. 2º.) señala las obligaciones del Estado. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

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

- II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
- III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.
- IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.
- V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
- VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir,

- operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.
- VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.
- VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.
- IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

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

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comu-

idad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley (art. 2.º.)

Sin embargo y pese a todas las disposiciones constitucionales descritas, en las comunidades indígenas persiste la marginación y la pobreza; en Michoacán por ejemplo, no se ha atendido la disposición de regular en las leyes correspondientes, las obligaciones del gobierno señaladas en el artículo 2.º constitucional.

IV. Consulta en San Francisco Pichátaro: crónica de una lucha por la vida, la dignidad y la libertad

Las minorías nacionales son los grupos que forman sociedades completas y funcionales en sí mismas, poseen una cultura societal y se encuentran ubicadas en la Madre Tierra antes de ser incorporadas en el Estado nación. Unas de ellas es la relativa a los pueblos originarios, históricamente despojados de sus tierras, forzados por tratados o por la fuerza a incorporarse a un Estado, pero manteniendo, pese a las resistencias y los procesos de neocolonialismos modernos, sus formas tradicionales de vida, jurídicas y políticas, creencias e identidad propias. Una comunidad con estas características es la de San Francisco Pichátaro.

La comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, que significa “lugar de clavos de madera”, es parte de la meseta purépecha y está enclavada en una zona boscosa de pinos y encinos, entre otros muchos árboles y plantas. Es una tenencia que forma parte del municipio de Tingambato. De acuerdo con el censo 2010 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), San Francisco Pichátaro representa el 35.5 por ciento del total de la población de todo el municipio, lo que equivale aproximadamente a 4,700 comuneras y comuneros.

Durante la época prehispánica estaba conformado por siete pueblos que los españoles intentaron unir; sin embargo, al ser pueblos guerreros esto resultaba complejo, por lo que es hasta

que llegan las misiones franciscanas se logra este objetivo. Los siete pueblos transitaron a ser los siete barrios que integran la tenencia y que están representados por autoridades tradicionales integradas por un jefe de Tenencia, el Consejo Comunal, Comisariado de Bienes Comunales y los encabezados de barrio. Los siete barrios que en la actualidad componen geográficamente la tenencia son: barrio Santo Tomás Primero, barrio Santo Tomás Segundo, barrio San Francisco, barrio Santos Reyes, barrio San Miguel, barrio San Bartolo Primero y barrio San Bartolo Segundo.

La tenencia de San Francisco Pichátaro, como se mencionó anteriormente, forma parte del municipio de Tingambato y dependía administrativa y económicamente de las decisiones del ayuntamiento; sin embargo, el 30 de junio del 2015 las autoridades comunales y civiles de la comunidad originaria solicitaron mediante oficio ante el cabildo del mismo municipio la entrega, de manera directa, de la parte proporcional que les correspondía del presupuesto federal asignado al municipio. Lo anterior, tomando en cuenta el número de población que tiene la comunidad y sus propias necesidades.

El cabildo, a efecto de dar respuesta al oficio presentado por la comunidad, giró a su vez dos oficios, uno dirigido al Congreso del Estado de Michoacán y otro a la Auditoría Superior del Estado (ASE), en el que piden a dichas instancias la emisión de una resolución sobre la factibilidad de que se llevara a cabo lo solicitado por los miembros de la comunidad, y que si la resolución es afirmativa —es decir, si dicha solicitud era viable, por no contravenir ninguna norma administrativa o económica— fueran ellos mismos los encargados de realizar los trámites necesarios. Asimismo, se señaló que las autoridades civiles de la citada comunidad se comprometían a respetar y cumplir con todos los requisitos de las leyes en la materia.

Posterior a la presentación del oficio, con fecha 15 de julio del mismo año, se llevó a la cabo la primera reunión entre las autoridades comunales y civiles de la comunidad, las autoridades del ayuntamiento, el Congreso del Estado y la ASE, en la que se

acordó trabajar los términos y responsabilidades de la comunidad respecto al manejo de los recursos.

Una situación que complicó las negociaciones entre las autoridades civiles y comunales de la comunidad y los órganos del estado fue el cambio de autoridades municipales. El 15 de septiembre de 2015 entró en funciones el nuevo presidente municipal electo, conjuntamente con su cuerpo de cabildo, y en sesión del 17 de septiembre del 2015 el nuevo cabildo emitió un acuerdo en el que negaba a los representantes de la comunidad la solicitud de que fuera la propia comunidad la que administrara los recursos públicos que les corresponden, decidiendo no reconocer los acuerdos suscritos por la anterior administración y le negaban a la comunidad el derecho de acceder a sus recursos económicos.

Ante la negativa de las autoridades comunales y civiles de la comunidad originaría de San Francisco Pichátaro, y en un ejercicio legítimo de sus derechos políticos, decidieron interponer vía *per saltum* un recurso para la protección de sus derechos políticos electorales del ciudadano ante el TEPJF, asignándose el número de juicio SUP-JDC-1865/2015.

Cabe mencionar que una figura que resultó significativa dentro del presente juicio y que ha sido de gran relevancia ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, integrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derecho Humanos, sistema del cual México forma parte, es la de *amicus curiae* (amigas y amigos de la Corte), que en este juicio fue presentada por las ciudadanas María Teresa Sierra Camacho, Rachel Sieder y Mariana Mora Bayo, así como por el ciudadano José Luis Caballero Ochoa, con la finalidad de aportar diversos elementos al juicio con relación al tema de los derechos de los pueblos indígenas de mantener sus instituciones económicas como parte de su derecho político al autogobierno.

Desahogadas las etapas procesales del SUP-JDC-1865/2015, con fecha 18 de mayo del 2016, la Sala Superior del TEPJF emitió la siguiente sentencia, misma que obra a fojas números 133,

234, 135, 139 y 140 de la mencionada resolución, la cual fue emitida para los siguientes efectos:

1. Reconocer el derecho de la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro como persona moral de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal, a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, que les permitan determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, para lo cual gozarán del conjunto de derechos reconocidos en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el Ayuntamiento de Tingambato y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo.
2. Vincular a las autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, para que, en el ejercicio de sus atribuciones, reconozcan a la actora en su carácter de persona moral de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal.
3. Vincular a las autoridades del ayuntamiento de Tingambato para que, en el ejercicio de sus atribuciones, reconozcan a la actora en su carácter de persona moral de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal.
4. Vincular al IEM, en su calidad de autoridad en la materia y organismo público local en la entidad, de conformidad con los artículos 2.º, en relación con el 1.º; 41, Apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal; 98, primer párrafo, de la Constitución local; 29 del Código Electoral local y 91 de la Ley Orgánica Municipal, ordenamientos del Estado

de Michoacán de Ocampo, así como 6, párrafo 1, inciso a), del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organice una consulta previa e informada a la comunidad, por conducto de sus autoridades tradicionales, sobre los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.

5. Vincular al ayuntamiento responsable a los resultados de la referida consulta.
6. En caso de que el resultado de la consulta sea favorable, vincular a las autoridades electorales locales y municipales a adoptar las acciones necesarias tendentes a apoyar los procesos de diálogo y consulta entre el municipio de Tingambato y la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, localizada dentro de dicho municipio, para establecer las condiciones mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para que, en caso de así considerarlo la comunidad, derivado del proceso de consulta ordenado, administre directamente los recursos públicos que le corresponden, con el objeto de asegurar la transparencia, la debida administración y la rendición de cuentas, atendiendo a la circunstancias específicas de la comunidad.
7. Ordenar al ayuntamiento responsable celebrar consultas y cooperar de buena fe con la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, por conducto de representantes elegidos por la misma conforme a sus procedimientos o usos y costumbres, antes de adoptar y aplicar cualquier medida administrativa, a fin de obtener su consentimiento libre e informado, en forma no discriminatoria y bajo

criterios de equidad, salvo que existan razones fundadas que justifiquen una negativa, siempre que se haya consultado a los miembros de la comunidad a través sus autoridades tradicionales.

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

A su vez los puntos resolutivos de la mencionada sentencia fueron los siguientes:

PRIMERO. Esta Sala Superior es competente para resolver el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SEGUNDO. Es procedente la acción declarativa, en los términos precisados en el apartado 5.2.2 de la presente ejecutoria.

TERCERO. Se revoca el oficio impugnado para los efectos precisados en el apartado 5.2.4 de la presente ejecutoria.

CUARTO. Se declara que la comunidad actora tiene los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, para determinar libremente su condición política, frente a, o en sus relaciones, con la autoridad responsable y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, para los efectos precisados en el apartado 5.2.4 de la presente ejecutoria.

QUINTO. Se vincula al IEM para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organice la consulta previa e informada a la comunidad relacionada con la transferencia de responsabilidades respecto a su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, en los términos precisados en el apartado 5.2.4 de la presente ejecutoria.

SEXTO. Se vincula al ayuntamiento responsable a los resultados de la referida consulta.

SÉPTIMO. En caso de que el resultado de la consulta sea favorable, se vincula a las autoridades electorales locales y municipales a adoptar las acciones necesarias para establecer (SUP-JDC-1865/2015) las condiciones mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para hacer posible la transferencia de responsabilidades respecto a la administración directamente los recursos públicos que le corresponden a la comunidad.

OCTAVO. Se ordena al ayuntamiento responsable celebrar consultas y cooperar de buena fe con la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, por conducto de sus autoridades tradicionales, antes de adoptar y aplicar cualquier medida administrativa respecto de dicha comunidad.

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

Como se podrá apreciar, la sentencia es contundente al reconocer los derechos de autodeterminación, autonomía, autogobierno y consulta, vinculados con el derecho de la comunidad a la participación política efectiva, para efectos de determinar libremente su condición política vinculando además al IEM a efecto de que sea el encargado de organizar la consulta y al ayuntamiento de Tingambato a efecto de dar cumplimiento a los resultados emanados de la consulta.

Las resistencias para realizar la consulta a la comunidad de San Francisco Pichátaro estuvieron presentes en parte de las negociaciones, tanto por el Gobierno del Estado como por las autoridades municipales del municipio de Tingambato, y de manera velada también por algunos partidos políticos. Lo anterior derivado de una duda respecto de la interpretación de la sentencia, puesto que la misma establecía que la consulta debería realizarse

solo a sus autoridades representativas, autoridades que estaban integradas por el jefe de Bienes Comunales, los encabezados de barrio y el jefe de Tenencia, que –cabe mencionar– todos eran hombres y que, al ser electos mediante asamblea, en ellos reside la voluntad popular de la comunidad, ya que la asamblea a su vez constituye el órgano máximo de toma de decisiones, por lo que la consulta solo debería realizarse a las dieciocho personas que representaban a las autoridades tradicionales.

Después de varias y prolongadas reuniones que se celebraron entre el 7 y 29 de junio del 2016 entre la Comisión de Enlace designada por la comunidad, representantes del ayuntamiento, personal de la Comisión Electoral de Atención a Pueblos Indígenas del IEM y las y los consejeros, el 13 de junio de 2016 se definió el calendario de la consulta, que sería en dos momentos diferentes, y el 21 de junio de 2016 la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas del IEM aprobó en sesión ordinaria el acuerdo con la clave IEM-CEAPI-07/2016, mediante el cual se estableció la fecha, el calendario y la convocatoria de la consulta, misma que debería realizarse en dos fases: la informativa y la consultiva.

La fase informativa se desarrolló el 26 de junio del 2016 y consistió en informar a las autoridades representativas de la comunidad las obligaciones que asumirían en las siguientes temáticas:

1. Autonomía de los pueblos indígenas.
2. Consulta respecto a la transferencia de los recursos económicos.
3. Fiscalización.
4. Facultades y obligaciones de los ayuntamientos asimilables a las que tendrá la comunidad de San Francisco Pichátaro al ser reconocida como persona moral de derecho público.
5. Contabilidad gubernamental.
6. Ingresos y egresos de la comunidad de San Francisco Pichátaro (Ley de Ingresos del Municipio de Tingambato, Michoacán).

7. Acceso a la información pública.
8. Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
9. Asentamientos humanos.
10. Cambio climático.
11. Consulta física y deporte.
12. Desarrollo forestal sustentable.
13. Desarrollo social.
14. Turismo.
15. Seguridad pública.
16. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
17. Responsabilidades y registro patrimonial de los servidores públicos del estado de Michoacán y sus municipios.

En esta fase participaron las autoridades integrantes del Consejo Comunal, representado por siete comuneros, integrantes del Comisariado de Bienes Comunales, por cuatro comuneros y los encabezados de barrio integrados por siete comuneros.

A su vez, la fase consultiva se celebró el 4 de julio del 2016 y consistió en plantear las siguientes preguntas a la comunidad:

- a) Derivado de su derecho a la libre determinación, ¿están de acuerdo en la transferencia de las atribuciones, responsabilidades y de los recursos económicos de manera proporcional con relación a la cantidad de habitantes y al total del recurso del municipio de Tingambato, Michoacán, para su ejercicio y administración directa por parte de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro?.
- b) ¿Qué autoridad tradicional, comunal y representativa sería la titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos?

Con dieciocho votos a favor de las preguntas planteadas ante las autoridades representativas la comunidad originaría de San

Francisco Pichátaro aceptó la transferencia de los recursos económicos proporcionales para su ejercicio, los cuales serían administrados por el Consejo Comunal que fungiría como órgano de gobierno.

Algo que resulta importante a destacar es que en las reuniones con la Comisión de Enlace de la comunidad no había mujeres, solo eran varones sus integrantes, situación que puso de manifiesto la poca participación política de las mujeres comuneras en los espacios de poder. Sin embargo, un logro significativo fue el acuerdo de que el órgano de gobierno que se crearía, el Consejo Comunal, debería estar integrado también por mujeres.

Lograr el acuerdo para garantizar la inclusión y participación política de las mujeres en el órgano de gobierno de la comunidad de San Francisco Pichátaro no fue una tarea sencilla; el argumento que dieron algunos integrantes de la Comisión de Enlace para justificar por qué las mujeres no estaban presentes y por qué no estaban consideradas en los espacios públicos fue, entre algunos otros, “que las mujeres mandaban en la casa”, que ese era “su espacio natural”, que las autoridades tradicionales solo eran hombres y que eso era “difícil de cambiar”. Al respecto, a la distancia agradezco y reconozco la solidaridad y el compromiso con los temas de género de mis compañeros consejeros, el presidente del Instituto Ramón Hernández Reyes y el consejero Humberto Urquiza Martínez, con quienes fue posible que las negociaciones con los representantes de la comunidad avanzaran con la condición de incluir mujeres en el órgano de gobierno comunal.

La consulta se programó a las 18:00 horas del 4 de julio del 2016, para lo cual personal de la Comisión Electoral de Pueblos Indígenas –incluido el presidente del Consejo General y compañeras consejeras y consejeros– arribamos a la comunidad originaria de San Francisco Pichátaro. La tarde era fría, sin embargo en la casa comunal el ambiente se tornaba cálido e impregnado de un ambiente festivo. En algunas casas ya se cocinaba el tradicional churipo con sus respectivas corundas, mismo que iba a ser compartido entre las casi cien personas que habían acudido

a presenciar el proceso de consulta, el personal del IEM y un grupo de periodistas que había acudido a atestiguar el desarrollo del proceso.

Casi a punto de iniciar la fase informativa de la consulta, un pequeño incidente estuvo a punto de suspender la realización de la misma; sin embargo, estando ya la comunidad reunida y las partes que iban a participar presentes, en breve reunión las y los integrantes de la Comisión Electoral de Atención a los Pueblos Indígenas acordamos realizarla, conscientes del posible costo político que podría tener dicha decisión, por lo que en un proceso de ponderación y considerando el riesgo de un posible conflicto social en la comunidad al cancelar el proceso de consulta, ésta se realizó sin contratiempos. Agotada la fase consultiva y habiendo asumido las autoridades tradicionales las obligaciones inherentes al manejo y administración de recursos, con un total de dieciocho votos a favor la comunidad transitó a ser una comunidad autónoma, autodeterminando que el órgano de gobierno encargado de ejercer y administrar sus recursos sería un Consejo Comunal.

Concluida la consulta las campanas doblaron enviando el mensaje a los siete barrios. La comunidad y lo comunitario habían logrado vencer las resistencias, imposiciones y obstáculos para lograr el reconocimiento de sus derechos de autonomía, autogobierno y autodeterminación.

Los procesos de transformación social hacia nuevas formas de gobierno, en los que el rescate del valor de lo comunitario, los haberes y saberes ancestrales forman parte de un entramado social, político y cultural, tarde que temprano tendrán que coexistir con el sistema de partidos; aún es muy pronto para determinar si las formas de gobierno emanadas desde lo tradicional son mejores o no; sin embargo, las comunidades originarias tienen todo el derecho legítimo a recuperar y adaptar a las necesidades propias del contexto histórico y político en el que estamos, sus propias formas de gobierno, equivocarse y replantear lo que sea necesario, lo cual es parte del cambio democrático y, pese a las resistencias que se sigan generando, la nación multicultural y pluriétnica

que es nuestro país y estado terminaran imponiéndose ante un modelo de Estado que históricamente las excluyó, invisibilizó, despojó y las sumergió en el abandono y la vulnerabilidad.

Las comunidades originarias de Michoacán avanzan a pasos agigantados hacia el reconocimiento de sus derechos colectivos; los movimientos sociales y jurisdiccionales emprendidos no se podrán detener por lo que el Estado debe ser un aliado solidario ante este proceso de cambio, especialmente frente a la gran decepción que han significado algunos partidos políticos envueltos en escándalos de corrupción, impunidad y prácticas antidemocráticas. Las comunidades originarias se están erigiendo con la fuerza y fortaleza que emana del abandono, la discriminación y la violación sistemática durante más de 500 años a sus derechos más fundamentales en un anhelo legítimo de igualdad, dignidad, libertad y justicia social, mismas que durante siglos les fueron negadas.

V. Conclusiones

Las comunidades y pueblos originarios son los auténticos herederos de bosques, recursos naturales y minerales que de manera depredadora y ambiciosa les han sido arrebatados, sumergiéndolos en el más denigrante e indignante abandono, marginación y discriminación. La única posibilidad de recuperar un poco de lo mucho que les ha sido quitado es reconociéndoles sus derechos de autonomía, autodeterminación y autogobierno.

El reconocimiento de sus derechos de autonomía, autodeterminación, autogobierno y a la consulta libre, previa e informada constituye la única posibilidad de lograr los equilibrios necesarios y fundamentales para el avance democrático y el desarrollo del país. México y el estado de Michoacán no podrán avanzar en la consolidación de sus instituciones mientras se resistan a comprender la composición multicultural de su sociedad y las nuevas formas de organización que se están generando, ante el abandono

y las desigualdades estructurales basadas en una profunda, injusta e indignante distribución de la riqueza, basada en un modelo económico que solo ha agudizado las brechas de desigualdad entre los muy pocos que tienen en exceso contra los muchos, las mayorías, que no tienen casi nada.

El derecho de las comunidades y pueblos originarias de obtener el ejercicio y la administración de sus recursos económicos, el libre ejercicio de estos y la comprensión de los conceptos de gobierno y justicia social, a partir de una visión ancestral, no deben considerarse como formas de organización política contrarias al sistema democrático; son parte complementaria del mismo. No puede haber democracia cuando de manera histórica y reiterada se niega la posibilidad de reconocer y aceptar nuevos modelos de gobierno y formas de ejercer el poder, especialmente cuando éste proviene desde lo comunitario, donde la voluntad popular prevalece por encima del interés individual.

El proceso de transformación jurídica y política en el estado de Michoacán que ha emanado de las comunidades y pueblos originarios requiere ser comprendido y aceptado por el estado; a su vez, los ayuntamientos y los partidos políticos deben replantear su relación política con los pueblos y comunidades originarias, creando canales y vínculos de comunicación y trabajo conjunto y solidario. Las resistencias lo único que producirán serán polarizaciones, divisiones y enfrentamientos, con las terribles consecuencias que han significado para Michoacán.

El proceso realizado por la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro es una muestra más de las condiciones de inconformidad en la que vive la mayor parte de las comunidades y pueblos originarios del estado, el abandono por parte de sus representantes populares, la ausencia del Estado y la necesidad de ser incluidos en el concepto de democracia como forma de gobierno que tiene por esencia el constante mejoramiento de vida, incluida la vida de las y los habitantes de las comunidades originarias, de ahí que no puede haber democracia mientras no se atiendan sus necesidades y derechos fundamentales.

El destino de los pueblos y comunidades originarias del estado de Michoacán se está forjando a partir de procesos jurisdiccionales; sin embargo, llegará el momento, no muy lejano, en que sus derechos de autonomía, autodeterminación, autogobierno y el respeto del derecho a la consulta se den de manera natural. Resulta apremiante que los poderes del estado de Michoacán entren en un proceso de transformación y comprendan de manera solidaria y humanista el anhelo de justicia económica y social de las y los habitantes pertenecientes a las diversas etnias que interactúan en el estado. Solo de esta manera, estado, partidos políticos y formas de gobierno ancestrales entrarán en un proceso de conjunción, equilibrio, respeto, diálogo y comprensión mutua para transitar a la conformación de un Estado democrático, inclusivo, pacífico, en el que la visión de la democracia desde el sistema de partidos conviva con las formas de organización económicas, políticas y sociales emanadas desde lo comunitario.

VI. Fuentes de información

Internet

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, publicada el 5 de febrero de 1917, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles, Económicos y Culturales, México, 1era edición, abril de 2012, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Convenio 169 de la OIT, México, 4ta impresión, julio, 2018, <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Convenio-169-OIT.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2^a Ed., México, 2014, p. 47.

Bibliográficas

MONTOYA, Pablo, *Triptico de la infamia*, 2.^a Ed., Colombia, Edit. Penguin Random House, 2015.

SANTA FE DE LA LAGUNA, UNA LUCHA POR LA LIBRE DETERMINACIÓN

Alejandra GONZÁLEZ HERNÁNDEZ¹

Abigail VILLALPANDO GUTIÉRREZ²

SUMARIO: I. *Introducción y antecedentes.* II. *La lucha histórica de Santa Fe de la Laguna: Juchari Huinapekua.* III. *Movimientos por la libre determinación en Michoacán.* IV. *Trazando la ruta organizativa de la comunidad de Santa Fe de la Laguna.* V. *La solicitud de asignación de presupuesto.* VI. *La judicialización y resolución del juicio TEEM.* 1. *La respuesta jurídica de la comunidad.* 2. *La respuesta de las autoridades del Ayuntamiento de Quiroga.* VII. *Controversia Constitucional 237/2017. Un proceso que sabe a resistencia institucional.* 1. *La reacción de Santa Fe frente a la Controversia Constitucional.* VIII. *Sobreseimiento y reactivación del proceso.* IX. *Conclusiones. Resistencia y lucha a más de dos años y perspectiva jurídica.* X. *Fuentes de información.*

.....

1 Maestra en Derecho con opción terminal en Humanidades, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Forma parte del equipo de abogados del “Colectivo Emancipaciones, Colectivo de Estudios Críticos del Derecho y las Humanidades”, que brinda acompañamiento jurídico a las luchas de los pueblos indígenas por la efectivización de sus derechos político-electorales. Profesora de las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y Contaduría y Ciencias Administrativas de la UMSNH. Sus líneas de investigación son Teoría Crítica del Derecho y Derechos Humanos.

2 Maestra en Derecho con opción terminal en Humanidades, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Forma parte del equipo de abogados del “Colectivo Emancipaciones, Colectivo de Estudios Críticos del Derecho y las Humanidades”, que brinda acompañamiento jurídico a las luchas de los pueblos indígenas por la efectivización de sus derechos político-electorales. Particularmente, ha participado en las luchas de los pueblos de San Felipe de los Herreros, Arantepacua y Santa Fe de la Laguna, así como en actividades relacionadas en la difusión de sus derechos humanos. Sus líneas de investigación igualmente abordan temas de patrimonio cultural inmaterial, diversidad cultural y construcción de identidades.

I. Introducción y antecedentes

A la fecha, la lucha de la comunidad indígena de Santa Fe de la Laguna es una de las más importantes en México, dada la excesiva resistencia de las autoridades del municipio de Quiroga, al cual *pertenece*³, para dar cumplimiento a diversos mandatos judiciales⁴ que lo vinculan a autorizar la transferencia de los recursos públicos que legalmente le corresponden a la comunidad, a fin de que pueda materializar su derecho de libre determinación y autogobierno.

Históricamente, Santa Fe ha sido una comunidad defensora de sus derechos y combativa frente a los abusos y constantes violaciones a los mismos. No obstante, en el año 2017 emprendieron una nueva lucha por la vía jurídica, en respuesta a una serie de acuerdos incumplidos por parte del ayuntamiento, a las que ahora se han sumado un sin número de juicios y recursos jurídicos que han imposibilitado el goce efectivo de sus derechos colectivos, políticos y humanos.

El más reciente de éstos es la controversia constitucional CC-142/2019, interpuesta por el ayuntamiento de Quiroga, en la cual actúan como tercero con interés en tanto tenencia indígena. Todo ello ha reactivado y fortalecido su movimiento, y *los ha convencido* de que lo que se encuentra en juego es la vulneración en extenso de los derechos de todas las comunidades indígenas en México.

En este caminar judicial, Santa Fe de la Laguna ha decidido que el grupo de abogadas y abogados del Colectivo Emancipaciones, del que somos integrantes, los acompañemos en su lucha, por lo que esta contribución parte de la experiencia en tanto abogadas de la comunidad; nos parece importante desarro-
.....

3 Quizá este término ilustra la resistencia del ayuntamiento a reconocer la autonomía de la comunidad, ya que implica la transferencia de los recursos públicos que legalmente le corresponden a la comunidad, como a cada una de sus tenencias, otrora facultad exclusiva de las cabeceras municipales. El derecho de libre determinación ha acotado el sentido de “pertenencia” de las tenencias, y sus recursos, a éstas.

4 TEEM-JDC-011/2017, ST-JDC-143/2017, SUP-REC-1272/2017 y CC-237/2017.

llar la narrativa, destacando en un primer momento la historia de la defensa por su territorio y la relación que se ha mantenido con la cabecera municipal, el contexto de los alcances judiciales de otras comunidades indígenas en el estado que ha posibilitado la búsqueda jurídica de Santa Fe para administrar sus recursos públicos como parte de su derecho a la libre determinación y los múltiples intentos de las autoridades para no respetar su derecho y concluir con las reflexiones finales que intentan plantear lo que conlleva el escenario actual de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el país.

Santa Fe de la Laguna es una comunidad indígena del pueblo purépecha, tenencia del municipio de Quiroga, en el estado de Michoacán, y como tal conserva características en común con la mayoría de las comunidades en México. Su calidad de tenencia la constituye en una submunicipalidad,⁵ por lo que comparte las mismas relaciones de discriminación, desigualdad y marginación con la cabecera municipal que el resto.

Por su historia, Santa Fe de la Laguna es un referente para el pueblo purépecha, tanto en ámbitos políticos y administrativos como en la lucha por la defensa de su territorio, de su cultura y de sus costumbres ancestrales. Tan solo un ejemplo de ello es el alto índice de hablantes de lengua indígena que reportó el último censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁶.

Geográficamente se ubica en la zona lacustre de Michoacán, a 2,014 metros sobre el nivel del mar, de tal suerte que su clima es templado y subhúmedo. Por esta razón, Santa Fe goza de una gran diversidad de vegetación y cuenta con doce tipos distintos de sistemas agrícolas⁷. Sus principales actividades artesanales son la alfarería vidriada, el tallado de madera y la cerería.⁸

.....

5 Entidad local de ámbito territorial inferior al municipal.

6 Según el censo oficial de 2010, el 89.06% de la población es hablante de lengua indígena, lo que significa que 4,879 habitantes de la comunidad aún hablan purépecha y se auto adscriben como hablantes de lengua indígena.

7 Toledo, Víctor Manuel, *et al. Ecología y desarrollo rural de Pátzcuaro*, Siglo XIX, Madrid, 1980, pp.

8 Instituto del Artesano Michoacano (IAM), página oficial: iam.gob.mx/

II. La lucha histórica de Santa Fe de la Laguna: *juchari huinapekua*

La memoria colectiva de la comunidad de Santa Fe de la Laguna, así como su ríspida relación con las autoridades del municipio de Quiroga, están profundamente marcadas por lo acontecido en 1979. En este año, más de una decena de comuneros perdieron la vida defendiendo sus tierras y recursos naturales, llevando a la comunidad a tomar la determinación de poner un alto a los abusos cometidos por ganaderos, terratenientes y autoridades municipales, en sus constantes intentos por despojarlos de éstos.

Durante décadas, y sin la anuencia de la comunidad, los ganaderos invadieron las tierras comunales al ingresar a su ganado a pastar, evidentemente dañando sus cultivos. Por su parte, los terratenientes celebraron contratos ventajosos con diversos comuneros, logrando así apropiarse de una gran cantidad de tierras. Finalmente, la tala indiscriminada terminó por devastar diversas especies, tales como el pino, encino y madroño.

Derivado de lo anterior, en asamblea, la comunidad decidió concentrarse para recoger el ganado que se encontrara en tierras comunales, a fin de forzar a los ganaderos a ir a recuperarlo, como tradicionalmente se hacía, y lograr convenir las condiciones en que la comunidad autorizaría el uso de sus tierras. Contrario a la costumbre, la respuesta de los ganaderos de Quiroga fue abrir fuego en contra de los comuneros, matando a 3 de ellos e hiriendo gravemente a otros tantos. Este evento marcó profundamente a la comunidad, que decidió luchar no solo por la defensa de sus tierras, sino por la memoria de sus muertos.

La problemática se agudizó. Continuaron las invasiones a sus tierras y la amenaza latente de los ganaderos de reaccionar ante cualquier intento de la comunidad por recuperar el dominio de sus tierras. En medio de este delicado escenario de abuso y violencia, los comuneros acordaron con los ganaderos que pagarían rentas por el uso de sus tierras, no obstante, la mayoría de estos acuerdos fueron incumplidos con el respaldo de las autoridades municipales.

Por si fuera poco, a estas transgresiones se sumaron el robo de un banco de arena, destinado a la construcción de un nuevo camino, y la distribución racionada del agua. A todo esto, en sesión de Asamblea General, la comunidad determinó que debían reaccionar colectivamente frente a este cúmulo de atropellos, que en el fondo pretendían despojarlos de sus tierras y recursos naturales.

En noviembre de ese mismo año, los comuneros de Santa Fe se congregaron nuevamente para retener al ganado que pastaba en sus tierras. Por segunda ocasión, la respuesta de los ganaderos de Quiroga fue abrir fuego, asesinando a nueve comuneros y lesionando a otros más. La situación se agravó, ya que el gobierno Estatal encarceló a 11 comuneros de Santa Fe y los vinculó a proceso judicial penal por cometer el delito de “homicidio tumultuario”⁹.

Como dan cuenta las declaraciones de la comunidad y del abogado que los acompañó en ese entonces el licenciado Efrén Capiz Villegas, este proceso estuvo marcado por diversas violaciones a los derechos humanos de los comuneros, entre las que denunciaron públicamente fueron que permanecieron incomunicados los detenidos y sin atención médica a los heridos. Consecuentemente, la comunidad se concentró en Morelia exigiendo:

- La libertad inmediata e incondicional de los 11 comuneros detenidos
- Atención médica urgente para los heridos
- Castigo a los culpables de los asesinatos
- El *replanteamiento* de los linderos de la comunidad de Santa Fe

Muchos comuneros murieron, dejando a madres, esposas, hermanas e hijas con la firme convicción de que en ellas también recaía la obligación de defender su territorio y sus costumbres,

.....

9 Video: *Juchari Huinapekua- La lucha de un pueblo- Santa fe de la Laguna*, <https://www.youtube.com/watch?v=E2ZZVj7Tg8U>

pero sobre todo, la dignidad de su pueblo. Detonó la participación de las comuneras de Santa Fe de la Laguna en la lucha por dejar a sus hijos un futuro mejor, en palabras de una comunera lo manifestó así: “Todos estamos, todos estamos, nuestros maridos, todos, están de acuerdo que si participemos en esto, porque esto no es nada más para el beneficio de ellos si no es beneficio de nuestra familia y de nuestros hijos”.¹⁰

Aunque los comuneros que habían sido apresados recuperaron posteriormente su libertad, las muertes eran ya cicatrices imborrables para la comunidad. En la memoria histórica de Santa Fe prevalece el recuerdo de cómo la cabecera municipal estuvo a favor del despojo de sus tierras y en contra de su lucha por la defensa legítima de su territorio y recursos naturales.

Pese a la gran aceptación que recibió el movimiento de la comunidad, mediante la adhesión de varios grupos indígenas, campesinos y estudiantiles, el ayuntamiento ha marginalizado a la comunidad, sin responder a sus necesidades y manteniendo una relación de discriminación y pugna por sus recursos naturales y territoriales. Esto explica la dificultad para negociar o resolver políticamente estos conflictos.

Por todo ello, la reactivación de las luchas de diversas comunidades indígenas en Michoacán, que obtuvieron sentencias favorables a sus demandas de reconocimiento de sus derechos de libre determinación y autogobierno abrieron una nueva vía de posibilidad para contrarrestar el despojo, la violencia, la desigualdad y las constantes violaciones a sus derechos colectivos.

III. Movimientos por la libre determinación en Michoacán

Los pueblos originarios en Michoacán han establecido precedentes importantes en el reconocimiento y efectivización de sus derechos, al ser comunidades combativas y altamente politizadas. Desde luego, el principal rumbo que han seguido ha estado

.....
¹⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=E2ZZVj7Tg8U>

marcado por una agenda política de resistencia y negociación, sin que eso merme el impacto que han tenido en el derecho, como impulsores de cambio en el campo judicial y legislativo.

Desde el Colectivo Emancipaciones hemos acompañado jurídicamente a las comunidades de Cherán, San Francisco Pichátaro, San Felipe de los Herreros, Arantepacua y Santa Fe de la Laguna, todas ellas en el estado de Michoacán. Estas luchas han sido paradigmáticas, han marcado el rumbo del derecho de libre determinación, ya que las comunidades han conseguido reformular los contenidos del derecho, lo que ha servido de inspiración a otras comunidades hermanas.

A pesar de que todas ellas comparten problemáticas similares y han resistido en contextos de inseguridad, despojo, discriminación y rezago, el caso de la comunidad de Cherán se diferencia de las demás por ser el único municipio indígena, así como la primera lucha en utilizar la vía jurídica que le mereció dicha distinción y dotó de contenido a un derecho simplemente enunciado en la Constitución Política.

Tras la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) falló a favor de Cherán, reconociendo su derecho a nombrar autoridades tradicionales a través de sus usos y costumbres. Actualmente, se cumplen 8 años desde que comenzaron a gobernarse de manera autónoma, sin partidos políticos, y mediante un Concejo Mayor, que constituye la autoridad municipal y sustituye al cabildo.

De esta manera, el caso de Cherán sentó un precedente judicial¹¹ que ha marcado los criterios de diversos tribunales. Sin embargo, lo realmente trascendental de esta lucha es la manera en que resignificó al derecho, desde su uso contrahegemónico¹², ya que “Cheran logró insertar contenidos y reformular el derecho

.....

11 Expediente SUP-JDC9167/2011

12 Aragón, Orlando, “El derecho en insurrección. El uso contrahegemónico en el movimiento purépecha de Cherán”, en *Revista de Estudios de Pesquisas sobre las Américas*. 2013, Vol.7, núm.2, pp. 37-69.

de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, ya que transformó la estructura de gobierno del municipio”.¹³

Ahora bien, por lo que ve a las tenencias conformadas por comunidades indígenas, históricamente han sido abandonadas y rezagadas por los ayuntamientos, lo que representa no solo un trato desigual, sino una violación a su derecho político de auto-gobierno, por impedirles participar políticamente mediante sus propios sistemas organizativos internos y decidir cómo y en que invertir el recurso público que les corresponde.

Frente a esta situación, las comunidades han recurrido a la vía política, buscado entablar mesas de negociación con los gobiernos municipales y estatales que, en la mayoría de los casos, derivan en acuerdos que no se cumplen o, cuando lo hacen, éstos no responden a las necesidades comunitarias ni contribuyen a superar el abandono en el que se encuentran, ya que lo acordado corresponde a una mínima parte del total del recurso público que legalmente les pertenece.

Consecuentemente, han estado en disputa con los ayuntamientos por la forma unilateral e inequitativa en que éstas han administrado sus recursos. Frente a esto, Pichátaro, tenencia del municipio de Tingambato; San Felipe de los Herreros, tenencia del municipio de Charapan; Arantepacua, tenencia de Nahuatzen y Santa Fe de la Laguna, tenencia de Quiroga, solicitaron al Consejo Mayor de Cherán los vincularan con el grupo de abogadas y abogados que integramos el Colectivo Emancipaciones.

Así fue como comenzamos a reunirnos con cada una de ellas para conocer sus casos particulares. La primera lucha que acompañamos fue la de Pichátaro. La comunidad buscaba expulsar a los partidos políticos y, judicialmente, lograr una distribución equitativa del recurso público. Tras analizar las posibilidades interpusimos un juicio ante la Sala Superior del TEPJF¹⁴, la cual
.....

13 Aragón, Orlando, “Las revoluciones de los derechos indígenas en Michoacán. Una lectura desde la lucha de Cherán”. *Alteridades* [online]. 2018, vol. 28, núm. 55, pp. 25-36. ISSN 2448-850X. <http://dx.doi.org/10.24275/uam/izt/desh/alteridades/2018v28n55/aragon>.

14 SUP-JDC-1835/2015

resolvió que la comunidad tiene, efectivamente, el derecho de administrar su recurso público como un derecho derivado de su derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno.

Este juicio, desde nuestra perspectiva, se convirtió en un parteaguas, ya que la estrategia de litigio¹⁵ seguida implicó resig-nificar el derecho de las tenencias a administrar y gestionar sus recursos públicos como condición material para efectivizar su derecho político de libre determinación y, por tanto, como un derecho no exclusivo de las cabeceras municipales.

Esta misma suerte siguió el caso de la comunidad de San Felipe de los Herreros, resuelto en la sentencia del Tribunal Elec-toral del Estado de Michoacán (TEEM), TEEM-JDC-005/2017 de fecha 27 de abril de 2017. En ella, el TEEM ordenó al ayun-tamiento de Charapan transferir los recursos públicos que le co-rresponden a la comunidad de acuerdo con el criterio de propor-ción poblacional.

Por lo que ve a la comunidad de Arantepacua, interpusimos también un juicio para reclamar la asignación directa de su presu-puesto directo, frente a la negativa del municipio de Nahuatzen, obteniendo una resolución a favor de la comunidad el 9 de marzo de 2018.

IV. Trazando la ruta organizativa con la comunidad de Santa Fe de la Laguna

A principios de 2017 comenzamos a llevar a cabo una serie de reuniones con la comunidad de Santa Fe de la Laguna, para co-nocer las particularidades de su problemática y acordar con ella la estrategia política y jurídica que direccionaría, desde ese mo-mento, los pasos a seguir en su lucha por la libre determinación y autogobierno.

.....

15 Esto derivado de una interpretación armónica de los artículos constitucionales 1, 2 y 115 y de todos los instrumentos internacionales en la materia.

Durante la primera reunión formal entre las autoridades comunales, tradicionales y civiles y el Colectivo Emancipaciones, nos hicieron saber la determinación comunitaria tomada en Asamblea General de solicitar al ayuntamiento de Quiroga la transferencia de los recursos públicos que les corresponden, así como de buscar la defensa jurídica de sus derechos.

Por nuestra parte, expusimos los principios que rigen nuestro acompañamiento en las luchas de los pueblos. En primer lugar, la importancia de mantener una comunicación cercana y constante con la comunidad, para definir en conjunto las estrategias a seguir, respetando siempre sus procesos y tiempos, ya que la agenda judicial está supeditada a la agenda política, y es indispensable contar con el consenso comunitario y el acuerdo de las autoridades.

El segundo principio que rige nuestro acompañamiento es que nos desmarcamos de luchas que están relacionadas o lideradas por partidos políticos. Particularmente, este principio lo asumimos no solo como directriz en el trabajo del Colectivo, sino por respeto a las comunidades con las que hemos colaborado y a sus proyectos de autonomía. Las comunidades han identificado y referido al sistema de partidos políticos como dañino a sus procesos de libre determinación, razón por la que han decidido transitar de este sistema al de usos y costumbres.

El tercer principio se inspira en las formas de organización comunal, y se refiere a la metodología de trabajo que ha seguido el Colectivo. Ésta se basa principalmente en reuniones en las que se propicia el dialogo constante con las autoridades tradicionales, con los comuneros y las comuneras, en un sentido afín a sus asambleas. Esto nos permite conocer a la comunidad, los antecedentes de su situación y sus particulares formas de organización tradicional.

Tras un análisis del contexto y de la pretensión de cada comunidad, planteamos las posibilidades que encontramos en el ámbito judicial para anticipar, en conjunto con ella, los posibles escenarios que podrían presentarse a lo largo del proceso judicial, durante la ejecución de sentencia y posterior a ella.

Toda vez que los fines fueron comunes, continuamos reuniéndonos en las instalaciones de la Jefatura de Tenencia, hasta la fecha. A éstas asisten las autoridades de la comunidad: jefes de Tenencia, la mesa directiva de Bienes Comunes, los jueces tradicionales del juzgado menor de Tenencia, los encargados de los barrios de San Juan I, San Juan II, San Pedro I, San Pedro II, San Sebastián I, San Sebastián II, Santo Tomás I y Santo Tomás II, y comuneros y comuneras de la comunidad.

Estas reuniones se han convertido en el espacio para dialogar sobre lo que se discute en cada uno de los barrios, y donde se determinan las acciones a emprender, motivadas en lo expuesto durante ellas. Esto refleja, de manera muy simplificada, la forma de organización y participación política en la comunidad. En estas estructuras, los encargados de barrio son el enlace central entre las autoridades tradicionales y la comunidad, fungiendo como un vocero que lleva información y así mismo la baja a sus barrios.

Lo que queda claro, tras presenciar diversas reuniones, es la conciencia colectiva del pueblo de Santa Fe sobre la relación de inequidad e irrespeto a sus derechos de participación política que mantiene la cabecera municipal, y de cómo esto deriva en la determinación reiterada de la comunidad por autogobernarse y administrar los recursos que les corresponden.

V. La solicitud de asignación de presupuesto

Como ya lo hemos expuesto, la distribución desigual de los recursos públicos que durante décadas ejerció el ayuntamiento de Quiroga, llevó a las autoridades de Santa Fe de la Laguna a buscar con ellos diferentes acercamientos, para solicitar el manejo del presupuesto directo que les corresponde atendiendo el criterio de proporcionalidad poblacional en relación con la totalidad de habitantes del municipio, sin lograr entonces una respuesta contundente por parte de las autoridades municipales.

Sin embargo, el 21 de diciembre (de qué año), en reunión con todas las autoridades de Quiroga, llegaron al acuerdo de nombrar una comisión “especial” para darle seguimiento a la transferencia de sus recursos, comprometiéndose a que, una vez entregado el presupuesto de egresos, en conjunto con las autoridades de la comunidad analizarían los alcances y montos que les corresponderían, buscando la participación de la Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y otras dependencias para que los asesoraran en lo relativo a la comprobación de gastos.

Así se hizo. El 23 de diciembre se nombró la comisión y se entablaron una serie de mesas de trabajo. Cinco meses después se firmó un convenio de colaboración que estipuló la asignación de presupuesto para el año 2016, únicamente del recurso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del ramo 33, por un monto de \$2,100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100), y en el que se acordó continuar con las mesas de trabajo para definir lo correspondiente a los demás ramos de la administración.

La razón principal por la que las y los comuneros de Santa Fe acordaron firmar un convenio desventajoso, aun sabiendo que el monto que les asignaban era menor al que les correspondía, fue el apremio, sumado a la consigna de que el resto se seguiría negociando en mesas de trabajo posteriores. No obstante, únicamente se firmó una minuta de acuerdos con características similares, por el monto de \$2,500.000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100) del mismo ramo, en 2017.

Sin embargo, en Santa Fe, la intensa socialización sobre la problemática generó un nivel organizativo y de consenso bastante sólido al interior de la comunidad, por lo que en esa última minuta quedo de manifiesto que la comunidad se reservaba el derecho de continuar con la lucha por la obtención de la totalidad de los recursos provenientes de todos los ramos de la administración pública.

Como resultado de una Asamblea General previa, el 22 de marzo de 2017, las autoridades comunales, civiles y tradicionales presentaron ante el Ayuntamiento, el escrito para solicitar la transferencia de los recursos económicos públicos junto con las atribuciones y responsabilidades que conllevan y que del presupuesto total del municipio de Quiroga les corresponde, siguiendo un criterio proporcional y poblacional con relación al total del municipio. Esta solicitud fue contestada por el secretario del ayuntamiento el 18 de abril del mismo año. En ella se pronunció el ayuntamiento por no emitir negativa alguna a la solicitud, y exhortó a las instancias legislativas para que elaboraran leyes que regularan la transferencia de recursos públicos a las tenencias, ya que no existía claridad jurídica para hacerlo sin incurrir en responsabilidades fiscales.

El fondo de esta contestación claramente era evitar emitir una negativa formal, pese a que, en realidad, desconoció el derecho de la comunidad de Santa Fe de la Laguna a ejercer su derecho de libre determinación y autogobierno, máxime que, a la fecha, dos comunidades del estado de Michoacán habían obtenido una sentencia judicial favorable, se regían por sus propias formas de gobierno y administraban de manera directa su presupuesto.

Ante la vulneración de sus derechos, mediante una negativa disfrazada, se convocó a una Asamblea General con la finalidad de dar a conocer la contestación y establecer acciones a emprender. Después de su socialización y discusión sobre de los caminos a seguir, la comunidad decidió reclamar jurídicamente su derecho.

VI. La judicialización y resolución del juicio TEEM-JDC-011/2017

Derivado de la determinación de proceder judicialmente, las autoridades de la comunidad e integrantes del Colectivo Emancipaciones acudimos a presentar el escrito de demanda en las instala-

ciones del ayuntamiento de Quiroga, Michoacán. No obstante, el personal administrativo consultó con sus asesores la pertinencia de recibir el escrito, que si bien, tras dialogarlo lo hicieron, la autoridad municipal omitió remitir el expediente al TEEM en el término pertinente, por lo que tuvimos que promover un requerimiento, según lo establecido en la ley electoral.

El TEEM dictó sentencia el 26 de junio de 2017, siguiendo el criterio general de los precedentes de la Sala Superior del TEPJF en el caso de Pichátaro y del caso resuelto por el mismo TEEM de San Felipe de los Herreros.

Tras un estudio armónico y sistemático de los artículos constitucionales 2º y 115, dejó sin efectos la contestación de la presidencia municipal de Quiroga, ordenando al Ayuntamiento organizar un proceso de consulta con la comunidad de Santa Fe, a fin de determinar los aspectos cuantitativos y cualitativos de la transferencia de recursos, y convocar a sesión extraordinaria de cabildo para autorizar la entrega de los mismos a la comunidad, en un término no mayor a 3 días posteriores a la realización de la consulta.

Este fue el inicio de una serie de intentos de la presidencia municipal por obstruir el ejercicio de los derechos reconocidos en la sentencia, y dado su complejo entramado, sugiero leer las posturas y reacciones de la sentencia desde los actores involucrados a tres escalas: desde la respuesta jurídica de la comunidad, la respuesta política y aquella del ayuntamiento, constituida por los numerosos recursos, juicios y reuniones convocadas para impedir o dilatar la ejecución de la sentencia del Tribunal Electoral.

1. La respuesta jurídica de la comunidad

Una vez notificada la resolución del juicio TEEM-JDC-011/2017, nos reunimos como era costumbre con la comunidad para dar los pormenores del documento. En conjunto discutimos los puntos que consideramos seguían violando los derechos de la comuni-

dad, principalmente a la consulta previa, libre e informada como derecho colectivo de las comunidades y pueblos indígenas.

De inicio, ya que el Tribunal ordenaba realizar una consulta, presumiblemente para corroborar que la decisión emanada de la comunidad en Asamblea General de solicitar el presupuesto efectivamente estuviera respaldada por la mayoría, aun cuando, aunada al acta de asamblea que es el medio idóneo de consenso y anuencia comunitaria, las comuneras y comuneros manifestaron su consentimiento firmando el escrito de demanda.

Además, el Tribunal ordenaba al ayuntamiento organizar la consulta, aun cuando no es materia de su competencia, toda vez que el órgano facultado para ello de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana es el Instituto Electoral de Michoacán (IEM), en coordinación con la comunidad.

Por estas razones impugnamos la sentencia en el ST-JDC-143/2017 ante la Sala Regional de Toluca, la cual modificó la sentencia ordenando al IEM a organizar la consulta en coordinación con el ayuntamiento y la comunidad. Sin embargo, aún no nos quedaba claro si la consulta debía realizarse a toda la comunidad o a través de sus autoridades, como se había determinado por la comunidad.

En la sentencia del ST-JDC-143/2017, la Sala Regional efectivamente sostenía que debería hacerse a través de sus autoridades; sin embargo, el primero de sus efectos mencionaba que debería efectuarse a la comunidad reunida en Asamblea General. Frente a esa ambigüedad interpusimos el incidente de aclaración de sentencia, resuelto el 26 de julio del mismo año.

Toda vez que la Sala consideró infundado el incidente y sostuvo que no existía obscuridad, deficiencia u omisión en la resolución, acudimos a la Sala Superior del TEPJF en el juicio SUP-JDC-1272/2017, la cual resolvió que la consulta debía hacerse a través de las autoridades tradicionales de la comunidad, respetando la determinación inicial tomada en Asamblea General.

2. La respuesta de las autoridades del ayuntamiento de Quiroga

Frente al mandato judicial que ordenaba la consulta a la comunidad de Santa Fe, el ayuntamiento de Quiroga impugnó la resolución ante la Sala Regional Toluca en el juicio político ST-JE-12/2017, al considerarla violatoria a la autonomía municipal y de libre administración hacendaria, por afectar los intereses patrimoniales y administrativos del municipio.

Entre tanto la Sala dictaba sentencia, la comunidad buscó reunirse con las autoridades municipales para organizar la consulta ordenada, toda vez que, en materia electoral los recursos jurídicos pendientes de resolución no surten efectos suspensivos. Evidentemente, ninguna se concretó. Finalmente, se sobreseyó por haber sido presentada de manera extemporánea.

Así dejaron pasar el tiempo, hasta que el 20 de julio la sala Regional Toluca resolvió en el juicio ST-JDC-143/2017 y acumulado, modificando la sentencia. En ésta ordenó al IEM, en su calidad de autoridad competente en la materia y organismo público local en la entidad, que organizara de inmediato el proceso de consulta, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias. Asimismo, vinculó al ayuntamiento a acatar los resultados de la referida sentencia.

Derivado de este mandato, el IEM convocó a todas las autoridades de la comunidad a una reunión de trabajo el día 28 de julio de 2017, con la Comisión Electoral de Atención a Pueblos Indígenas, en la que se definieron algunas pautas iniciales para dar cumplimiento a la sentencia. Entre ellas, la determinación comunitaria de realizar la consulta en purépecha y la ratificación del compromiso de continuar reuniéndose para afinar los contenidos de las etapas de la consulta.

Según lo acordado, el IEM convocó a las autoridades del ayuntamiento el 4 de agosto a una nueva reunión, a la que asistieron el presidente municipal, el síndico, el secretario, 6 regidores y el asesor jurídico, todos ellos del ayuntamiento de Quiroga;

el director de Información y Difusión del extinto Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN); el presidente del IEM y las y los consejeros de la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas.

En la minuta de dicha reunión constan entre los acuerdos la solicitud del ayuntamiento de convocar e incorporar a distintas dependencias estatales y federales que pudieran coadyuvar en el proceso de consulta. También se señaló como fecha tentativa de la siguiente reunión el día 10 de agosto del mismo año.

Respetando dicha fecha, el 10 de agosto se celebró la primera reunión a la que asistieron tanto las autoridades de Santa Fe de la Laguna como las del ayuntamiento, en las instalaciones comunitarias. En ésta, la comunidad dignó a la Comisión de Enlace como su representante durante los trabajos de organización de la consulta. Por su parte, el ayuntamiento manifestó que el secretario y el asesor jurídico asistirían a dichas reuniones de trabajo.

Ésta se llevó a cabo el 24 de agosto y en ella se definieron aspectos importantes sobre la consulta. La comunidad propuso llevarla a cabo el domingo 1 de octubre y desahogar ambas etapas, informativa y consultiva, en la misma fecha. Cabe recordar que durante la etapa informativa, y forzosamente de manera anticipada a la consultiva, debe proveerse a la comunidad de documentos, reglamentos, leyes y criterios que clarifiquen las implicaciones de la transferencia de recursos públicos, así como de las obligaciones y responsabilidades que lo acompañan.

Lo anterior con la finalidad de que, a la fecha del desahogo presencial de la fase informativa, la comunidad cuente con la información general y específica necesaria para plantear las dudas relativas a los alcances de la transferencia de recursos y de responsabilidades que pasan del ayuntamiento a la comunidad. Para ello, el IEM se comprometió a enviar un concentrado de información en el que integraría la provista por el CEDEMUN.

Posteriormente se celebraron dos reuniones. La primera de ellas el 4 de septiembre, en la que la comunidad planteó sus dudas al personal del CEDEMUN y les solicitó proporcionarle in-

formación que consideraran pertinente al Instituto Electoral. La segunda se llevó a cabo el 18 del mismo mes, y en ésta se acordó que la consulta se llevaría a cabo el miércoles 27 de septiembre, atendiendo a la solicitud del ayuntamiento.

De igual manera, en dicha reunión se determinó que inter- vendrían en la fase informativa el Dr. Humberto Urquiza Martí- nez, presidente de la Comisión Electoral de Atención a Pueblos indígenas del IEM; el Lic. Jorge Landa Verde Álvarez, director de Información y Difusión de CEDEMUN, así como personal de la Auditoría Superior de Michoacán (ASM). Igualmente se estableció un calendario de trabajo, así como los mecanismos de difusión, entre ellos una capsula radiofónica, y se aprobaron las preguntas a realizar en la etapa consultiva.

Así fue como se aprobó, bajo el acuerdo núm. IEM- CG-43/2017, la fecha, el calendario y la convocatoria de la consulta indígena, sobre los elementos cualitativos y cuantitativos relativos a la transferencia de los recursos públicos que le co- rresponden. La etapa informativa iniciaría a las 11:00 horas y la consultiva iniciaría las 17:00 horas, en la Casa Comunal de Santa Fe de la Laguna.

Algunos de los temas expuestos durante la fase informativa fueron la autonomía de los pueblos indígenas, la consulta, fisca- lización, servicios públicos, responsabilidades patrimoniales de los servidores públicos del estado, y lo relativo al Código Fiscal del Estado de Michoacán, la Ley de Fiscalización Superior y la Ley de Coordinación Fiscal de Michoacán.

La consulta iba desarrollándose dentro de parámetros norma- les, con la salvedad de la renuencia del presidente municipal y algunos miembros del cabildo a firmar el acta que se levantó una vez desahogada la etapa informativa. Sin embargo, alrededor de las 17:00 horas, momento en que daría inicio la etapa resolutive, *notificaron al personal del IEM* sobre un cambio de rumbo en la consulta.

VII. Controversia constitucional 237/2017. Un proceso que sabe a resistencia institucional

Siendo las 16.36 horas, le notificaron al Instituto Electoral la resolución incidental de la controversia constitucional 237/2017, dictada por el ministro instructor Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual concedía la suspensión solicitada por el municipio de Quiroga, que a la letra se lee como sigue:

1. Se concede la suspensión solicitada por el ayuntamiento de Quiroga, Michoacán, para que el Tribunal Electoral de la entidad se abstenga de emitir y, en su caso, ejecutar cualquier orden, instrucción o requerimiento que tenga por finalidad que el municipio actor cumpla con lo ordenado en la resolución demerito dictada en el expediente TEEM-JDC-011/2017, hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en el presente asunto.

En consecuencia, el presidente de la Comisión Electoral de Atención a Pueblos Indígenas interrumpió la consulta e inmediatamente nos reunimos con las autoridades de la comunidad para deliberar sobre los pasos a seguir ante esta medida. Esta reunión la recuerdo por cómo la comunidad manifestó su sentir, una mezcla de decepción, impotencia y coraje ante la falta de respeto a su derecho y, sobre todo, a su buena voluntad.

Además de discutir lo que habríamos de hacer, reflexionamos sobre lo conveniente que resultaba al ayuntamiento contar ahora con una forma de terminar su gestión sin entregar el recurso público a Santa Fe. Durante la reunión, la comunidad externó su indignación, ya que las autoridades del ayuntamiento se mostraron siempre inconformes, durante las reuniones preparatorias de la consulta, con las sentencias del TEEM, de la Sala Regional y de la Sala Superior.

En retrospectiva, fue evidente que las autoridades municipales habían estado preparando esta controversia. Desde la solici-

tud al Instituto Electoral de convocar a dependencias estatales y federales que no habían sido vinculadas en las sentencias, hasta la solicitud de cambio de fecha de la consulta, podrían haber sido denegadas tajantemente, toda vez que las consultas a comunidades indígenas son autogestionadas.

La rabia e indignación de la comunidad respondía a cómo las distintas autoridades, municipales y jurisdiccionales, no solo habían violentado derechos de la comunidad, habían abusado de su buena fe. De nueva cuenta, la comunidad había intentado resarcir las tensiones pasadas, considerando las peticiones mediante las que el ayuntamiento ganaba tiempo para recibir la notificación que lo eximiría de cumplimentar la sentencia.

1. La reacción de Santa Fe frente a la controversia constitucional

En esta ocasión, buscamos intervenir en la controversia constitucional interpuesta por el ayuntamiento de Quiroga en calidad de tercero con interés, sin que la Suprema Corte le reconociera dicho carácter a la comunidad de Santa Fe. Imposibilitados para actuar jurídicamente, buscamos, sin éxito, que el presidente municipal se desistiera de la controversia.

En este mismo sentido, la comunidad procuró generar canales de diálogo con las autoridades municipales, mediatizamos y difundimos la lucha de la comunidad, los diversos resolutivos ganados y la falta de cumplimiento por parte de las autoridades de Quiroga, igualmente sin obtener los espacios de negociación y diálogo esperados.

No fue sino hasta el 14 de noviembre de 2018 que, tras su estudio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional sobreseyéndola. Tras su estudio, la Primera Sala reveló que el ayuntamiento había revestido una apelación contra la sentencia del Tribunal Electoral para que pareciera una controversia por invasión de competen-

cias, que tampoco se configuraba porque no concurrían genuinamente los elementos que la constituyen.

En este sentido, la Suprema Corte consideró que la sentencia emitida por TEEM valoró inicialmente la idoneidad del juicio político electoral como la vía de protección del derecho de libre determinación y autogobierno, así como si en el marco de la democracia participativa se inscribía necesariamente el derecho a administrar directamente sus recursos públicos, en tanto elemento necesario para materializarlos.

VIII. Sobreseimiento y reactivación del proceso

A dos años de la presentación del juicio ciudadano, el 5 de marzo de 2019 fue notificada la resolución de sobreseimiento de la controversia constitucional interpuesta por el ayuntamiento de Quiroga. Consecuentemente, el TEEM notificó al IEM, ordenándole reanudar el procedimiento de ejecución de sentencia.

Ya para esta fecha, tanto las autoridades municipales como las autoridades tradicionales, civiles y comunales habían cambiado de representantes. Así también había cambiado la integración de la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos indígenas del IEM, por lo que resultó necesario reactivar las reuniones preparativas, para dar cumplimiento cabal a las sentencias del Tribunal Electoral.

A la primera de ellas se convocó a los nuevos representantes del ayuntamiento de Quiroga, con la finalidad de ponerlos al tanto de los avances de la consulta y del estado que guardaba la fase informativa. De igual manera, se les proporcionaron los expedientes existentes de manera física y digital.

No se piense que las nuevas autoridades municipales desconocían el caso; por el contrario, la comunidad mantuvo contacto con el Instituto Electoral en todo momento, a fin de mantenerlos al tanto de los cambios de autoridades y, sobre todo, una vez que se hizo pública la resolución de la controversia, a fin de buscar

formas de reactivar la consulta, a lo que el IEM se negó hasta no ser notificados formalmente.

Por lo que ve al ayuntamiento, la comunidad mantuvo reuniones frecuentes con las autoridades de la comunidad, ya que continuaron gestionando el recurso correspondiente al ramo 33. Asimismo, la presidenta municipal actual había fungido como regidora en la administración previa a la suya, por lo que evidentemente conocía de primera mano la situación jurídico-política de la comunidad.

A aquella le siguieron tres reuniones más en las instalaciones del IEM los días 8, 11 y el 17 de marzo de 2018, para afinar lo correspondiente a la fase consultiva que continuaba pendiente desde el miércoles 27 de septiembre de 2017. En ellas se planteó respetar los acuerdos previamente establecidos respecto de las preguntas a realizarse a las autoridades tradicionales de la comunidad, y se estableció la fecha de desahogo de la fase consultiva el lunes 19 de marzo.

No obstante, las autoridades municipales insistieron en cambiar la fecha acordada, arguyendo la necesidad de que, de nuevo, distintas dependencias estatales asesoraran a la comunidad sobre las responsabilidades relativas a la administración de recursos públicos, para así “salvaguardar los derechos de la comunidad”. A pesar de ser más que evidentemente cuestionable la “buena voluntad” de las autoridades municipales, la comunidad decidió incluir en la fase consultiva un resumen de la fase informativa.

De esta manera, el 19 de marzo de 2018 se desahogó la fase consultiva en la Casa Comunal de Santa Fe de la Laguna, en presencia de las autoridades de los Concejos de Arantepacua, Pichátaro y San Felipe de los Herreros, autoridades que ya administran sus recursos como resultado de los juicios electorales que se han interpuesto con el acompañamiento del Colectivo Emancipaciones.

Se sumaron también algunos diputados locales y federales así como representantes de organismos defensores de derechos humanos estatales y federales, con la finalidad de dar certeza y contribuir a que la consulta llegara a buen término. El orden del

día comenzó con el pase de lista, siguiéndose la exposición del resumen de la fase informativa. Posteriormente se formularon las preguntas acordadas a las autoridades comunitarias y se concluyó el proceso de consulta con la publicación de los resultados.

Sin embargo, el último punto del orden del día fue significativo y revelador ya que, fue la participación de las autoridades invitadas que ejercen el presupuesto directo desde hace tiempo, quienes mostraron su respaldo como comunidades hermanas. Igualmente manifestaron la voluntad de acompañarlos en los procesos subsecuentes, ya que el verdadero reto es llevar a cabo una administración que responda a la comunidad y que haga frente a todos los obstáculos institucionales y burocráticos del estado, afirmaron las autoridades comunitarias.

La consulta fue validada por el IEM el 26 de marzo de 2018 mediante el acuerdo IEM-CG-15/2019, por lo que las autoridades municipales tenían tres días para convocar a la sesión de cabildo en la que habrían de emitir y enviar el documento de solicitud de entrega de recursos públicos correspondientes a la comunidad de Santa Fe de la Laguna, a la Secretaría de Finanzas. No obstante, era evidente que el ayuntamiento estaba tramando una nueva estrategia para no dar cumplimiento a la sentencia.

Efectivamente, pasado el término, y sin muestras de la convocatoria del ayuntamiento de Quiroga a sesionar para autorizar la transferencia de recursos, las y los comuneros se trasladaron a la cabecera municipal para exigir el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Electoral. Toda vez que las autoridades no los recibieron, se dispusieron a emprender un bloqueo de la carretera que conduce a Quiroga.

En el acto se presentaron el síndico y algunos regidores, con la intención de darles a conocer la ruta que había trazado unilateralmente el cabildo, para realizar la entrega de recursos, que cabe destacar, era completamente contrario a lo mandado en la sentencia.

Frente a este evento intervino la Secretaría de Gobierno del Estado de Michoacán para concretar una reunión el día 31 de

marzo, a la que asistieron los integrantes del ayuntamiento de Quiroga y las autoridades de Santa Fe, comprometiéndose el ayuntamiento a llevar a cabo la sesión de cabildo el 1 de abril, a realizar el acuerdo mandatado en la resolución y a notificarlo a la Secretaría de Finanzas el 2 de abril.

Si bien el 1 de abril se llevó a cabo dicha sesión de cabildo y se acordó la transferencia del recurso público correspondiente a la comunidad, aún con la presencia de las autoridades de Santa Fe, ésta no fue más que una simulación, ya que no entregaron el oficio a la Secretaría de Finanzas. Sin embargo, y para evitar sanciones o represalias, sí remitieron al TEEM un documento con un punto de acuerdo para la creación de una comisión que le daría seguimiento a la transferencia de los recursos. Evidentemente este evento causó gran indignación a la comunidad, ya que una vez más el cabildo mostraba nulo respeto a sus derechos.

Esta dilación tiene por finalidad esperar una nueva medida cautelar derivada de una nueva controversia constitucional, presentada por el ayuntamiento el 21 de marzo de 2019¹⁶, en contra de la Comisión de Atención a Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán, ya que considera que ésta no aplicó lo dispuesto en los instrumentos internacionales de los derechos humanos de pueblos indígenas, particularmente los relativos a la consulta. Esta medida cautelar nuevamente consigue que se mantenga sin actuaciones tendientes a transferir los recursos a la comunidad de Santa Fe.

En este nuevo juicio la Suprema Corte de Justicia de la Nación les reconoce de manera histórica a las autoridades de la comunidad el carácter de tercero con interés, por lo que al momento se encuentra en trámite y en espera de la resolución.

.....
16 Controversia constitucional 142/2019.

IX. Conclusiones: resistencia y lucha a más de dos años y perspectiva de los derechos políticos de las comunidades y pueblos indígenas

Se cumplen dos años y cinco meses (Ajustar fecha) de que Santa Fe de la Laguna iniciara este caminar por la vía judicial, y, a la fecha, la comunidad está decidida a seguir luchando, sabedores de tener la verdad histórica y jurídica respecto de sus derechos. La organización barrial continúa activa. A través de ella, los comuneros y comuneras continúan informándose y discutiendo sobre su futuro, su autonomía y su buen vivir.

De igual manera, a las instalaciones de la Jefatura de Tenencia, asisten las autoridades tradicionales a las asambleas, en donde se aterrizan y discuten las ideas y palabras de la comunidad, para responder combativamente a cada uno de los constantes agravios que las autoridades municipales cometen al desconocer sistemáticamente su derecho a determinarse como pueblo indígena, a autogobernarse a través de sus usos y costumbres y a participar políticamente en las decisiones del presupuesto que les corresponde.

La comunidad en Asamblea General ha nombrado a la coordinación general para que sea la autoridad que ejerza actos de gobierno y la responsable de la administración del presupuesto así como la responsable de las obligaciones que esta labor conlleva y aunque los intentos desmedidos del ayuntamiento para evitar que se consolide este estilo de gobierno comunal han sido constantes y diversos, la coordinación sigue construyendo y planificando para estar en condiciones de caminar de la mano de la Asamblea General en la consolidación de un gobierno autodeterminado y autónomo, una vez entrando en funciones.

Los jefes de Tenencia, el Consejo de Bienes Comunales, los jueces tradicionales, los encargados de barrio, la Coordinación General y la Comisión de Enlace han sido quienes, por encargo de la Asamblea General han encabezado la movilización política y jurídica y, en ese sentido, cabe señalar que desde el Colectivo

Emancipaciones hemos acompañado jurídicamente las luchas de las comunidades y pueblos indígenas, desde nuestra postura políticamente comprometida y seguiremos sumando hasta que se logre materializar la entrega del presupuesto a la comunidad de Santa Fe y el establecimiento de su gobierno comunal.

La estrategia jurídica que seguiremos tendrá siempre como directriz la defensa de los derechos de la comunidad, ampliamente reconocidos por los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y por los criterios jurisdiccionales de los dos máximos tribunales del país, el TEPJF y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Son muchos los enemigos a los que se enfrenta la comunidad. Entre ellos la burocracia administrativa y judicial, los partidos políticos, la resistencia estatal y municipal que no respeta los derechos de las comunidades indígenas, por lo que, conscientemente Santa Fe ha decidido no claudicar en esta lucha y lo que es más importante, en este escenario se ha gestado una alianza entre las comunidades indígenas en Michoacán que ejercen el presupuesto, las cuales han definido una agenda por la defensa a la libre determinación, que busca que las leyes locales y federales se armonicen y concuerden con su realidad de cuarto gobierno y evitar que se tengan que judicializar los derechos políticos de las comunidades y pueblos indígenas.

X. Fuentes de información

Bibliografía

ARAGÓN, Orlando, “El derecho en insurrección. El uso contrahegemónico en el movimiento purépecha de Cherán”, en *Revista de Estudios de Pesquisas sobre las Américas*, 2013.

ARAGÓN, Orlando, “Las revoluciones de los derechos indígenas en Michoacán. Una lectura desde la lucha de Cherán”, en revista *Alteridades*, 2018.

TOLEDO, Víctor Manuel, et al. *Ecología y desarrollo rural de Pátzcuaro*, Siglo XIX, Madrid, 1980.

Internet

Video: *Juchari Huinapekua- La lucha de un pueblo- Santa Fe de la Laguna*, <https://www.youtube.com/watch?v=E2ZZV-j7Tg8U>, 1:15:99.

Página oficial del Instituto del artesano Michoacano (*IAM*). iam.gob.mx/

Juicios

SUP-JDC-9167/2011

SUP-JDC-1865/2015

TEEM-JDC-005/2017

TEEM-JDC-006/2018

TEEM-JDC-011/2017

ST-JDC-143/2017

SUP-REV-1272/2017

CC-237/2017

CC-142/2019

ARANTEPACUA Y LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

Humberto URQUIZA MARTÍNEZ¹

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Contexto social y político en Arantepacua y en el municipio de Nahuatzen.* III. *Realidad jurídica de los derechos comunitarios.* IV. *El camino jurídico de Arantepacua para lograr la autodeterminación.* V. *Intervención de la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas del IEM.* VI. *Conclusiones.* VII. *Fuentes de información.*

I. Introducción

Producto del contexto que se ha vivido en Michoacán desde 2016 a la fecha, en los que la lucha indígena por la libre determinación se ha intensificado, la sociedad local y los diversos actores políticos y sociales, han tenido diversos intentos por detener el avance en el reconocimiento y ejercicio de los derechos comunitarios.

La realidad en la que se ha presentado esa lucha es un contexto de conflicto político entre las comunidades indígenas con sus autoridades municipales, principalmente con los presidentes

.....

1 Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit dentro del Programa de Doctorado Interinstitucional en Derecho, Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Latina de América, y Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Ensayista y articulista con más de 20 participaciones en libros y revistas especializados en Derecho. Catedrático en Instituciones Académicas como la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Latina de América, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey campus Morelia, Universidad de Guanajuato e Instituto de Administración Pública del Estado de Michoacán, así como en diversos medios de comunicación. Ex Consejero Electoral propietario del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

municipales, que se han negado a reconocer la validez social, política y jurídica de los derechos de los pueblos originarios, principalmente en el tema de la libre determinación y autonomía para ejercer sus derechos de administración directa de los recursos sin la intervención de la autoridad municipal.

En la misma vía política, las comunidades indígenas han encontrado una posición de choque con el Gobierno del Estado, que en diversos momentos ha dejado en claro, su nulo interés por permitir y acompañar a los pueblos originarios de la entidad, en la lucha y ejercicio de los derechos culturales de aquellos.

A la par de esa situación conflictiva, se ha reproducido un conflicto social en el que fenómenos como la delincuencia organizada y la lucha ideológica entre autonomía y dependencia del sistema de partidos han polarizado a algunas comunidades.

El caso de la tenencia de Arantepacua del municipio de Nahuatzen, la lucha por los derechos colectivos de ese pueblo purépecha, tuvo un referente que sirvió de contexto, y fueron los hechos del 5 de abril de 2017, en el que la comunidad vivió sucesos de violencia² que orillaron a la unión comunitaria frente al entorno violento que se presentó por hecho en los que intervinieron elementos de las instituciones policiacas estatales y que afectaron a indígenas de la comunidad, pero sobre todo, a la tranquilidad de la misma.

Es así, que a partir de 2017 la comunidad indígena de Arantepacua empezó la lucha no solamente social y política, sino jurídica, que le permitió transitar a la administración de los recursos de forma autónoma del Ayuntamiento de Nahuatzen, proceso en el cual, el Instituto Electoral de Michoacán (IEM), a través de la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas, llevó a cabo una consulta para la transferencia de los recursos, a partir de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM).

.....

2 Destacan las notas que dan cuenta de lo acontecido en dicha comunidad en la fecha señalada: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2017/08/11/arantepacua-impunidad-estatal-contrapoblacion-indigena/>; <https://lavozdemichoacan.com.mx/regional/cedh-investiga-violencia-en-arantepacua/>

Logrado el procedimiento y producto de la intervención del órgano electoral local, se validó la consulta y se pudo transitar a un esquema de fortalecimiento de un cuarto orden de gobierno que se ha manifestado a través de las comunidades indígenas en las tenencias (inclusive en las encargaturas del orden) de diversos municipios, entre ellos, el de Nahuatzen, el cual ha vivido en los últimos años, situaciones complicadas en varias de sus tenencias, entre ellas, la de Arantepacua.

II. Contexto social y político en Arantepacua y en el municipio de Nahuatzen

Hasta la elección de 2014-2015 en la que se renovó la titularidad del Ejecutivo local, la integración absoluta del Congreso del Estado, así como los 113 autoridades municipales (112 ayuntamientos y el gobierno comunal de Cherán), Nahuatzen había transitado con cierta tranquilidad electoral.

Dicha elección, en el municipio de Nahuatzen, mantuvo el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la persona de Miguel Prado Morales, quien encabezó la planilla que obtuvo el triunfo y que fue apoyada por otros partidos mediante una unión electoral.

La elección de dicho municipio tenía diversos elementos políticos como el hecho de que el partido en poder del ejecutivo local, el PRD, era la fuerza hegemónica dentro de dicho municipio. Aunado a ello, destaca que diversos líderes políticos del partido gobernante son de dicho municipio y tienen intereses políticos legítimos.

De esa forma, el contexto político del interés sobre lo que pudiera suceder en dicho municipio era evidente y muy claro. Desde su llegada a la Presidencia Municipal, Miguel Prado vivió situaciones complejas para gobernar, algunas de ellas relacionada con la toma de las instalaciones del ayuntamiento en la cabecera del municipio de Nahuatzen, lo que provocó que su gobierno lo

tuviera que ejercer en diversas comunidades en donde, de forma itinerante, llevaba a cabo las funciones propias del cargo.

La principal causa de la toma de las instalaciones del Palacio Municipal de Nahuatzen fue la lucha que emprendió el Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen³ que demandaba, entre otros grupos, mayor atención por parte de las autoridades municipales y estatales.

Si bien el conflicto no empezó con la llegada de Miguel Prado, ya que habían existido algunas manifestaciones previas de grupos que demandaban mayor atención por parte de las autoridades municipales y estatales, si se potenció durante su mandato.

Aunado a ello, y como parte del entorno político del municipio, hay que recordar que Nahuatzen se encuentra cercano y es limítrofe con el municipio de Cherán, en donde desde el año de 2012, se transitó hacia un gobierno municipal indígena y sentó las bases de una lucha no solamente social y política, sino jurídica, por el reconocimiento de la realidad de los pueblos originarios, así como de sus expectativas traducidas en derechos propios de los grupos originarios, mismos que se han logrado su justiciabilidad mediante la justicia electoral, propiamente ante los Tribunales Electorales federal y el local. Motivo por el cual el IEM ha intervenido⁴ en la realización de las consultas indígenas como derecho para tomar parte en las decisiones que les puedan afectar a los grupos comunitarios originarios.

Está claro que la demanda de la comunidad de Arantepacua, como de todas aquellas que han transitado a un esquema de ejercicio directo del recurso o del establecimiento de una sociedad que ejercer su libre determinación y autonomía, se ha dirigido

.....

3 <http://ojarasca.jornada.com.mx/2017/05/12/nahuatzen-michoacan-el-pueblo-da-un-paso-adelante-1005.html>

4 Si bien en 2012 con el caso de Cherán la competencia del IEM fue a partir de la resolución respectiva, lo cierto es que para 2016 la Ley de Mecanismos de Participación ciudadana del Estado de Michoacán, reguló el derecho a la consulta a las comunidades indígenas y otorgó la competencia para dicho órgano electoral local, y con ello se fortaleció el trabajo que la instancia comicial ha llevado a cabo a partir de las diversas resoluciones que han regulado su intervención en la garantía de los derechos colectivos de los grupos indígenas en el Estado.

como un movimiento social basado en los derechos humanos de dichas comunidades originarias, hecho que produce un efecto efectivo en la lucha por nuevas condiciones de vida, mediante la intervención de instituciones electorales. “El énfasis en los derechos ha producido un descuido en torno a la construcción de instituciones y mecanismos para garantizarlos efectivamente, para lo cual el lenguaje de los deberes y las responsabilidades es fundamental”⁵.

Lo anterior es así debido a que la competencia electoral ha subsidiado las deficiencias del Estado para contar con instituciones, normativa, mecanismos, procedimientos y demás elementos institucionales necesarios para darle validez a los derechos de los pueblos indígenas, como obligaciones primarias y secundarias⁶.

De ello, el contexto que se vivió en la comunidad indígena de Arantepacua, es determinante para entender lo que sucedió con la consulta previa, libre e informada que llevó a cabo el IEM, a través de la Comisión Electoral para la Atención de los Pueblos Indígenas en dicha comunidad purépecha.

III. Realidad Jurídica De Los Derechos Comunitarios

Para comprender lo acontecido en la comunidad de Arantepacua, es necesario tener claro la realidad jurídica de los derechos de los grupos indígenas, partiendo en principio, de la idea de las necesidades de los pueblos originarios por desarrollar una vida apegada a sus perspectivas culturales, lo que nos dirige al discurso de los derechos humanos.

.....

5 Cruz, José, *El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los Derechos*, Madrid, 2007, Trotta, p. 172.

6 En la idea de Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales requieren de obligaciones para el cumplimiento de los mismos, y esas responsabilidades se dividen en dos: primarias que se refieren a obligaciones para garantizar el cumplimiento ordinario de los derechos, mediante diversas acciones como positivización de los mismos, creación de instituciones, mecanismos y procedimientos que permitan el ejercicio “normal” de los derechos fundamentales; y secundarias, relativas a contar con mecanismos jurisdiccionales para reparar la violación de los derechos. *Vid.* Ferrajoli, Luigi, “Derechos y garantías. La ley del más débil”, 4ª edición, Madrid, 2004.

Es así, que el mejor contexto para la garantía de los derechos humanos es el Estado Constitucional de Derecho, “como un nuevo paradigma de funcionamiento político y jurídico y que se caracteriza por fuerza de la norma suprema (la constitución)”⁷. Con esa realidad de un estado sustentado en la centralidad constitucional, en la que los derechos humanos asumen un papel determinante, los derechos alcanzan un nuevo nivel de validez e importancia en el funcionamiento de las instituciones y de la propia sociedad.

Para empezar, siempre será determinante hacer referencia a lo que sucedió en el año de 2012 en el municipio de Cherán, en el cual producto de una lucha contra el fenómeno de los talamontes, se logró que los tribunales electorales reconocieran el derecho de que la comunidad de Cherán pudiera elegir a su autoridad municipal mediante el sistema de usos y costumbres (sistemas normativos propios), que tuvo como consecuencia el desplazamiento del sistema de partidos políticos para la elección del ayuntamiento⁸.

Con la elección de 2014-2015, y a pesar de algunos intentos de diversos partidos políticos por regresar al sistema de elección por conducto de los partidos políticos⁹, se mantuvo la elección de la autoridad municipal por el sistema tradicional indígena.

Sin embargo, en el año de 2016, se presentó un hecho que al igual que Cherán, es un precedente en la lucha por el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Fue el caso de

.....

7 Urquiza, Humberto, *Autodeterminación y sistema electoral indígena*, en Madrigal, Susana, Guzmán, Miguel Maximiliano, *et al.*, *Memorias del VII Foro Internacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Grupos minoritarios*, México, 2016, Facultad de Derechos y Ciencias Sociales, UMSNH, Instituto Electoral de Michoacán, p. 185.

8 A la par de lo que se demandó en Cherán, la tenencia de dicho municipio, Santa Cruz Tanaco, de igual forma demandó elegir a la autoridad auxiliar mediante el sistema de usos y costumbres, por lo que desde 2012, tanto la autoridad municipal como la autoridad auxiliar de aquel Municipio, se elige mediante el sistema normativo propio.

9 Lo que significa que existe todo un procedimiento electoral con precampañas, campañas electorales, financiamiento a candidatos, postulación por conducto de los institutos políticos, instalación de casillas, voto mediante urnas, etc.

la lucha jurídica que encabezó la tenencia de Pichátaro del Municipio de Tingambato¹⁰.

En 2016 dicha comunidad demandó ante el Tribunal Electoral el reconocimiento de sus derechos a la libre determinación y autonomía, para poder ejercer los recursos que le corresponde sin que interviniera el Ayuntamiento.

Después de varias batallas jurisdiccionales la comunidad logró que se reconocieran esos derechos y que por ende, se le transfiriera el recurso que les correspondía; sin embargo, para ello el órgano jurisdiccional electoral pidió que el IEM llevara a cabo una consulta previa, libre e informada, para concretar la demanda de libre determinación política y financiera, así como para determinar los elementos cuantitativos y cualitativos. Con ello, el IEM llevó a cabo dicha consulta y logró en la comunidad de Pichátaro algo que no se había alcanzado, la autonomía comunitaria en una tenencia¹¹ de un municipio, hecho que da pauta a la creación de un cuarto orden de gobierno, el comunitario establecido en submunicipalidades que en el caso de Michoacán, se reconocen como tenencias y/o encargaturas del orden.

Con la resolución y ejecución del caso de Pichátaro se inició una nueva realidad jurídica en la lucha de los pueblos y comunidades indígenas¹², que se traduce en la transición a un modelo

.....

10 La diferencia con el caso de Cherán es el tema de que Pichátaro es una tenencia y Cherán es la cabecera del municipio, que le permitió cambiar el modelo de designación de la autoridad municipal. En el caso de la tenencia, la autoridad en la misma es un Jefe de tenencia como autoridad auxiliar, por lo que la relevancia del caso es que se cambia tanto la forma de elegir a dicha autoridad auxiliar, como la forma de su integración, ya que producto de los gobiernos comunales, se está arraigando la idea de las autoridades colegiadas, por lo que el jefe de tenencia se convierte en una autoridad colegiada, que en el caso de Pichátaro es un concejo comunal.

11 Hay que recordar que en el caso de Cherán la transición hacia las elecciones por usos y costumbre, fue para una autoridad municipal, como es el ayuntamiento, por lo que la autonomía comunitaria se reprodujo en un ayuntamiento que a su vez tiene reconocida implícitamente la categoría de libre (que genera cierta autonomía), por lo que el caso Cherán es un caso que empata la comunidad con una autoridad ya reconocida en el sistema político, electoral, de gobierno y ante la propia sociedad, lo que no es lo mismo en el caso de las tenencias, en donde, a partir del caso de Pichátaro se inicia la transición hacia el cuarto orden de gobierno.

12 Lucha que tiene como principal referente, Chiapas en 1994, con el levantamiento del ejército zapatista, que en la parte social e ideológica, tiene el discurso de la lucha por los derechos de los pueblos indígenas, solo que con el elemento armado. El caso del movimiento zapatista dio pauta a los acuerdos de San Andrés Larráinzar, que buscaron materializar el reconocimiento de esos

político, jurídico y económico de un cuarto orden de gobierno, que es el comunitario en submunicipalidad, que sin separarse del municipios, lleve a cabo de forma autónoma y bajo parámetros propios de su cultura, las obligaciones de gobernar, y administrar los recursos que le corresponden, pero en respeto absoluto al sistema jurídico que enmarca las funciones de las instituciones públicas.

Con dicho precedente, el camino que siguió la comunidad de Arantepacua, fue demandar su libre determinación y autonomía para el ejercicio de un nuevo modelo político y de servicio público frente a las necesidades de la comunidad, lo que se hizo ante el TEEM.

La historia en México respecto de la lucha de los pueblos originarios y del movimiento indígena, tiene diversos momentos¹³, pero en todos ellos, el sentido de la lucha es reconocer los derechos humanos de grupos diferenciados a partir de su propia concepción de la vida.

Es así que “el derecho de autodeterminación o libre determinación es un derecho de todos los pueblos, y su realización puede proceder mediante la vía de la soberanía, constituyendo un Estado; o bien optando por la vía de la autonomía que es la realización de dicho derecho dentro de la jurisdicción de un Estado-nacional ya constituido”¹⁴, lo que en el caso de los pueblos indígenas se puede traducir en la posibilidad de convivir conforme a sus propias normas y sistemas acorde entre dichas comunidades y el Estado.

derechos, sí que se logrará una transición constitucional y jurídica de alto impacto que permitiera que en diversas regiones del país, los grupos originarios pudieran ejercer sus derechos de forma más contundente y efectiva.

13 Vid. Aragón, Orlando, “Indigenismo, Movimientos y Derechos Indígenas en México. La reforma del artículo 4.º constitucional de 1992”, México, 2007, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Históricas, UMSNH., pp. 77-114.

14 Burquette, Araceli y Aragón, Orlando, *Libre determinación y autonomía indígena. Debates teóricos, legislación y autonomías de facto en México: Un acercamiento*, en Aragón, Orlando, “Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama”, México, 2008, Secretaría de Cultura del Estado de Michoacán, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas de la Universidad Michoacana, UMSNH, Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior y Congreso del Estado de Michoacán, p. 291.

Es así que la base jurídica de las expectativas de los grupos colectivos originarios la encontramos en la Constitución michoacana en el artículo 3.º, en la Constitución mexicana, en el artículo 2.º en relación con el propio numeral 1.º de la misma carta fundamente, que a su vez legitima la validez constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que en el caso, es aplicable el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, desde donde se genera el parámetro internacional de los derechos de los pueblos indígenas, que complementa lo dispuesto en el derecho constitucional y que se constituye en el andamiaje jurídico para los derechos de los pueblos originarios.

La historia de los derechos de los pueblos originarios en el derecho internacional no es nueva, “pues desde hace siglos ya se dejaba entrever con mayor o menor relevancia en el discurso y en la práctica jurídica internacional”¹⁵, por lo que su incorporación al derecho internacional ha permitido canalizar las demandas que en el derecho nacional ha sido imposible, como el caso mexicano.

Aunado a ello, el interés e impacto del derecho internacional dentro del derecho de los pueblos originarios “ha surgido como parte de una sensibilidad más amplia hacia aquellos segmentos de la humanidad que han experimentado una historia de colonización y que continúan sufriendo el legado de esta historia”¹⁶.

IV. El camino jurídico de Arantepacua para lograr la autodeterminación

Con el contexto antes descrito, la comunidad purépecha de Arantepacua empezó su lucha jurídica con la siguiente ruta:

.....

15 Rangel, Raúl, “Democracia indígena en contextos multiculturales”, México, 2018, Instituto Electoral del Estado de México, p. 102.

16 Anaya, James, “Los pueblos indígenas en el derecho internacional”, Madrid, 2005, Trotta, pp.84-85.

- I. El 17 de abril de 2017 se lleva a cabo una asamblea donde se determina lo siguiente:
 1. Por acuerdo comunal se estipula no aceptar ningún partido político dentro de nuestra comunidad a partir de esta fecha.
 2. La comunidad de Arantepacua buscará la autonomía, siendo consensuado dentro de la asamblea comunal y con la aprobación de la gran mayoría y 5 abstenciones, es un hecho que se deberá respetar y que se debe buscar un acercamiento con las autoridades hermanas para respaldo social en el proceso jurídico de la autodeterminación.

- II. El 24 de diciembre de 2017 se llevó a cabo la elección de un Concejo Comunal en sustitución del jefe de tenencia, uno de los hechos de mayor peso en la transición hacia un modelo comunal, y en el que el sistema de partidos y el modelo de representación política a nivel sub municipal se ve rebasado, ya que la figura de jefe de tenencia es propia del modelo de gobierno de ayuntamientos y de conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, misma que en su artículo 60 señala:

Artículo 60. La administración municipal en las poblaciones fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de los jefes de tenencia y encargados del orden en sus comunidades, quienes dependerán jerárquicamente en lo político y administrativo del Presidente Municipal.

Una Tenencia podrá contar con una o más encargaturas del orden, el encargado de cada una de ellas será electo por plebiscito.

De esa forma, la comunidad de Arantepacua en ejercicio de su derecho establecido en el artículo 2.º de la Constitución Federal y 3.º de la local, cambió el modelo

de autoridad auxiliar, y dio pauta a un modelo propio de la cultura de la comunidad indígena. De esa forma, la designación de dicha comunidad quedó de la siguiente forma:

| Nombre | Cargo ¹⁷ |
|------------------------------|------------------------------|
| Simón Jiménez Morales | Consejo de Asuntos Comunales |
| Juventino Soria Olivo | |
| Alejandro Crisóstomo Valdez | Consejo de Asuntos Civiles |
| Adán Hernández Crisóstomo | |
| Bernabé Rafael Morales | Consejo de Asuntos Sociales |
| Juan Galván Jiménez | |
| Victorino Crisóstomo Morales | Consejo Kuariacha |
| Lucio Baltazar Márquez | |

Fuente: Coordinación de Pueblos Indígenas del IEM.

- III. El 18 de diciembre de 2017 los ciudadanos Cruz Jiménez Sebastián, Miguel Valdés Álvarez, Simón Jiménez Morales y Juventino Soria Olivo, quienes se ostentaron, los dos primeros como los jefes de Tenencia y los restantes como representantes de Bienes Comunales de Arantepacua, municipio de Nahuatzen, Michoacán, solicitaron al cabildo del Ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán, la transferencia de los recursos públicos del presupuesto total del municipio de Nahuatzen, Michoacán, siguiendo un criterio de proporcionalidad poblacional con relación al total del municipio (10.80%). Ante ello, el Ayuntamiento de Nahuatzen hizo dos contestaciones a la petición, la primera el 23 de diciembre de 2018, en la que el presidente municipal hacia del co-

.....

17 La duración del encargo de dichos integrantes es por un periodo de dos años, hecho que también es novedoso en los procesos de auto determinación de comunidades indígenas, ya que es el primer caso en el cual determina previamente al ejercicio de la función de concejeros comunales, el tiempo que durarán, hecho que ha generado problemas en otras comunidades que no tienen claro el periodo de duración de cada uno de los cargos.

nocimiento de los solicitantes, que no estaba en condiciones de dar una contestación al fondo de la petición, ya que desde la perspectiva del edil, era necesario que se diera una determinación por parte del cabildo y que en virtud de la falta del síndico, no se podía sesionar.

En la segunda respuesta, el presidente municipal señaló que no era factible acordar en sentido favorable la petición de la comunidad, al considerar que era necesario un mandato del Legislador, o bien de un juez o de la autoridad administrativa (respuesta que se constituyó en el acto reclamado frente a la demanda ante el TEEM).

- IV. Con fecha 28 de enero de 2018 la comunidad determinó presentar un Juicio ante el TEEM, para solicitar el presupuesto que le corresponde a la comunidad¹⁸, lo que sucedió el 29 de enero en el que 995 ciudadanos y los integrantes del Concejo Comunal interpusieron un Juicio Ciudadano¹⁹, mismo que se registró ante el órgano jurisdiccional local, con el número TEEM-JDC-006/2018.

- V. El 9 de octubre de 2018 el TEEM resolvió dicho medio de impugnación, el cual tuvo los siguientes efectos:

“Efectos. En congruencia con lo anterior, se deja sin efectos el acto impugnado, de veinte de enero de dos mil dieciocho, para los siguientes efectos:

7.1 Se ordena al Ayuntamiento, realizar la transferencia de los recursos que le corresponde a la Comunidad, conforme al criterio poblacional; lo anterior, a partir de

.....

18 Además acreditaron como representantes legales al colectivo Emancipaciones, que ha estado a la vanguardia en la lucha jurídica de los derechos de los pueblos originarios.

19 Juicio que se ha constituido como uno de los pocos mecanismos de protección de los derechos humanos de carácter colectivos de los grupos indígenas, debido a no existir una jurisdicción especial ni acorde con las necesidades y expectativas de los grupos originarios, situación que ha suplido la justicia electoral, así como sus instituciones, tanto jurisdiccionales como administrativas.

la fecha en que quede firme la presente resolución, en el entendido de que para ello deberá realizar la consulta que a continuación se precisa y posteriormente el Ayuntamiento formalice la entrega.

7.2 Se vincula y ordena al Instituto Electoral de Michoacán, para que inmediatamente, en cooperación con el Ayuntamiento, y las autoridades de la Comunidad, organice un proceso de consulta con la Comunidad por conducto de sus autoridades tradicionales, en donde se definan los elementos cualitativos y cuantitativos relacionados con la transferencia de recursos públicos, de conformidad con el criterio de proporcionalidad poblacional en relación al total de habitantes del municipio y siguiendo el criterio de equidad; determinando de manera destacada y como parte de los aspectos cualitativos, las autoridades tradicionales que tendrán a su cargo la transferencia de responsabilidades en el manejo de los recursos públicos, así como los requisitos mínimos de transparencia y rendición de cuentas.

7.3 Una vez determinado lo anterior, en un plazo no mayor de tres días hábiles, el Ayuntamiento, deberá convocar a sesión extraordinaria de Cabildo para que se autorice la entrega de los recursos convenidos de manera directa a la Comunidad.

7.4 Se vincula a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado para que proporcione asesoría en materia de interpretación y aplicación de leyes fiscales y administrativas, municipales y estatales, si la Comunidad así lo requiere.

7.5 Se instruye a la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal, para que de inmediato certifique el resumen y los puntos resolutive de esta sentencia y realice las gestiones necesarias para que un perito certificado efectúe su traducción a la lengua purépecha, quien deberá remitirla a este órgano jurisdiccional para su difusión.

7.6 Se vincula al Sistema Michoacano de Radio y Televisión y al Ayuntamiento, para que una vez notificado el resumen oficial y los puntos resolutive de esta sentencia, así como traducido y en grabación, lo difundan en un plazo de tres días naturales a los integrantes de la Comunidad.

7.7 Se ordena a las autoridades vinculadas al cumplimiento de esta resolución informar en el término de tres días hábiles sobre los actos relativos al cumplimiento de este fallo, conforme se vayan ejecutando”.

V. Intervención de la comisión electoral para la atención de pueblos indígenas del IEM

Una vez fijado el parámetro para garantizar los derechos de la comunidad indígena de Arantepacua a través de la sentencia antes señalada, el IEM a través de la Comisión para atender los derechos de los pueblos originarios, misma que se encontraba integrada por la consejera electoral y presidenta de la Comisión, Irma Ramírez Cruz, la consejera Araceli Gutiérrez Cortés y el consejero Humberto Urquiza Martínez, inició una diversidad de reuniones para dar cumplimiento a los parámetros del derecho colectivo a la consulta, previa, libre e informada.

Por ello, el Consejo General del IEM aprobó el acuerdo IEM-CG-168/2018 por medio del cual se ordena el inicio de los trabajos para llevar a cabo la consulta a la comunidad de Arantepacua y se faculta a la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas para que cumpla con lo señalado en la resolución del expediente TEEM-JDC-006/2018, a partir de lo cual, la propia comisión dio entrada a la consulta ordenada.

A partir de ello, y como parte del parámetro para el desarrollo de una consulta indígena, se llevaron a cabo tres reuniones preparatorias entre los representantes de la comunidad, el ayuntamiento y los integrantes de la Comisión Electoral para la Atención de los Pueblos Indígenas.

En tales reuniones se acordaron el día, la hora, el lugar, la metodología, bases de las convocatorias a las autoridades que serían consultadas, las preguntas que definirían los elementos cuantitativos y cualitativos, la forma de difusión, así como la intervención de los diversos sujetos obligados en la sentencia, en cada una de las dos etapas restantes de la consulta, lo que se incorporó en el plan de trabajo.

Lo anterior en tanto las consultas indígenas tienen el principio de ser auto gestionables, que significa que todos los aspectos sustantivos de la misma, deberá de ser determinados y señalados por la comunidad.

De ello se definió la fecha de la fase informativa el 12 de abril de 2018 a las 10:00 horas y la etapa consultiva el mismo día, a las 14:00 horas, todo ello en las oficinas del Concejo Comunal de Arantepacua.

Una vez definido lo anterior, la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas aprobó el 26 de marzo de 2018 el plan de trabajo en el que se definieron todos los aspectos de la consulta.

A los diversos actos de la consulta se invitó a los representantes de la Secretaría de Finanzas y Administración y del Centro de Desarrollo Municipal, ambas del Poder Ejecutivo local.

A partir de dicha definición se llevaron a cabo las dos etapas de la consulta, con las siguientes características:

1. *Etapas informativa.* En la cual se exponen diversos aspectos relativos a las obligaciones que se tendrán con motivo de la transferencia de los recursos, y que se traducen en los servicios públicos que normalmente desarrollaba el Ayuntamiento, así como obligaciones sustantivas relativas a la función de gobierno municipal, que ahora desarrollará la autoridad comunal.

La etapa informativa fue llevada a cabo por quien esto escribe, y con la traducción por parte de Cristóbal Quinto Baltazar, comunero de Arantepacua.

De conformidad con la sentencia, la etapa informativa y la consultiva se haría a las autoridades tradicionales encargadas de

la administración de los recursos, que en el caso concreto fue a los integrantes del Concejo Comunal.

2. Posteriormente se desarrolló la *etapa consultiva*, en la cual se hicieron las preguntas para definir los elementos cuantitativos y cualitativos a efecto de definir las obligaciones y la forma de cumplirlas.

Dicha etapa se debe de llevar a cabo una vez que se ha colmado la etapa informativa y que se garantice que los integrantes de las autoridades que serán consultadas tienen claridad respecto de lo que será motivo de preguntas –consulta-. De igual forma se garantizó que las preguntas se realizarán en purépecha. Las preguntas estuvieron a cargo de la consejera electoral Araceli Gutiérrez Cortés.

Los resultados de la consulta fueron los siguientes:

- a. La comunidad de Arantepacua, municipio de Nahuatzen, por conducto de sus autoridades tradicionales determinó que está de acuerdo con la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.
- b. La autoridad tradicional y representativa titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos, será el Concejo Comunal de la comunidad de Arantepacua, municipio de Nahuatzen, Michoacán.
- c. Por último, el Instituto Electoral lo validó a través de la Comisión de Pueblos Indígenas, mediante el acuerdo IEM-CEAPI-004/2018, de fecha 13 de abril de 2018 y, posteriormente, el Consejo General hizo lo mismo a través del acuerdo número IEM-CG-187/2018.

VI. Conclusiones

1. Arantepacua logró encauzar la tendencia que se ha presentado en Michoacán, respecto del ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, principalmente de los que son parte de las instituciones políticas de cada una de las comunidades y pueblos.

2. La unidad al interior de la comunidad de Arantepacua ha sido determinante en el ejercicio de los derechos de libre determinación y autonomía, hecho que se explica, por los lamentables sucesos que se presentaron en la comunidad el 5 de abril de 2017, lo que fue determinante para la fuerza que tomo la lucha de esa comunidad y para alcanzar jurídicamente hablando, su autodeterminación.

3. La ausencia de una jurisdicción más amplia a favor de los derechos colectivos de las comunidades indígenas en el sistema jurídico mexicano y en cada entidad federativa, ha generado la intervención de las instituciones electorales para asumir competencia sustitutiva, que ha podido dar buenos frutos, pero que no es suficiente para garantizar los derechos colectivos de carácter cultural.

4. El contexto social y político de Arantepacua fue un elemento determinante y que, al igual que algunos de otros casos que se han tramitado por la materia electoral, ha permitido que la intervención del órgano electoral local sea en beneficio del contexto y se logre el objetivo de cumplir con una sentencia que buscar reparar el daño por violación a derechos humanos.

5. Las instituciones electorales, tanto el IEM como los Tribunales local y federal, han asumido competencia para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, lo que hasta el día de hoy, ha sido en beneficio del sistema de derechos, sin embargo, existen ciertos riesgos que deben de cuidarse, en razón de que las instituciones electorales han sido creadas para garantizar derechos políticos en una visión distinta a la de las instituciones políticas de los pueblos originarios, por lo que es necesario o adecuar las

competencias y el sistema legal de los temas indígenas frente a la competencia electoral, o bien, crear todo un sistema de instituciones, jurídico y político que garantice los derechos de los pueblos originarios.

VII. Fuentes de información

ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005.

ARAGÓN, Orlando, “Indigenismo, Movimientos y Derechos Indígenas en México. La reforma del artículo 4º constitucional de 1992”, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Históricas, UMSNH, México, 2007.

BURGUETTE, Araceli y ARAGÓN, Orlando, *Libre determinación y autonomía indígena. Debates teóricos, legislación y autonomías de facto en México: Un acercamiento*, en ARAGÓN, Orlando, “Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama.”, Secretaría de Cultura del Estado de Michoacán, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Programa de Apoyo Académico a Estudiantes Indígenas de la Universidad Michoacana, UMSNH, Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior y Congreso del Estado de Michoacán, México, 2008.

CRUZ, José, *El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los Derechos*, Madrid, Trotta, 2007.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4.ª edición, Madrid, 2004.

RANGEL, Raúl, *Democracia indígena en contextos multiculturales*, Instituto Electoral del Estado de México, México, 2018,

URQUIZA, Humberto, *Autodeterminación y sistema electoral indígena*, en MADRIGAL, Susana, GUZMÁN, Miguel

Maximiliano, *et al.*, Memorias del VII Foro Internacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Grupos minoritarios, Facultad de Derechos y Ciencias Sociales, UMSNH, Instituto Electoral de Michoacán, México, 2016.

LA CONSULTA INDÍGENA PARA EL CAMBIO DE SISTEMA NORMATIVO EN EL MUNICIPIO DE NAHUATZEN, MICHOACÁN

Irma RAMÍREZ CRUZ¹

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *Planteamiento y desarrollo del problema.* IV. *Conclusiones.* V. *Fuentes de información.*

I. Introducción

Las comunidades y pueblos originarios históricamente han vivido en una situación de rezago y discriminación, con el objetivo de garantizar sus derechos se han emitido una serie de instrumentos nacionales e internacionales. A nivel internacional se cuenta con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración y Programa de

.....

1 Licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Actualmente cursa la Maestría en Derecho Electoral. Es Consejera del Instituto Electoral de Michoacán, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de Reforma; ha presidido la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas y el Comité Editorial; actualmente es integrante de la Comisión de Educación Cívica y Participación Ciudadana, la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas, la Comisión de Participación Ciudadana, el Comité Editorial y del Comité de Seguimiento para casos de Hostigamiento y Acoso Sexual o Laboral. Ha impartido conferencias en materia electoral, derechos humanos, género, violencia política contra la mujer y participación ciudadana. Es integrante activa de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales A.C. (AMCEE). Es Secretaria de Vinculación de la Red Nacional de Consejeras y Consejeros Electorales por una Democracia Incluyente A. C. (RENACEDI). Fue Secretaria Técnica de las Comisiones de Organización Electoral y Seguimiento al Servicio Profesional Electoral en el Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Fue responsable del proyecto "Transversalización de VIH/SIDA en contrapartes de Pan para el Mundo en México, y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Femicidio. Fue Jefa de Departamento de Registro de Organizaciones en la Secretaría de Gobierno del Estado de Michoacán. Se desempeñó en el Consejo Consultivo del Instituto Michoacano de la Mujer como Consejera.

Acciones de Viena, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. México, además de adherirse a estos instrumentos, paulatinamente ha incorporado en su marco jurídico nacional y local reformas para garantizar los derechos humanos de los pueblos originarios.

En México, el reconocimiento de los derechos de las comunidades y pueblos originarios se dio en la reforma del 2001 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², en la que se reconoce su derecho a la libre determinación en el artículo 2º, que se traduce en el derecho a decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos, elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, derecho a la tierra, entre otros. En esta reforma también se mandata a los estados a reconocer dicho derecho en sus constituciones y leyes locales.

En el caso concreto de nuestra entidad, fue hasta el 2012 que se reformó la Constitución Política del Estado de Michoacán³, once años después de la reforma federal. Esta reforma fue resultado de la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ SUP-JDC-9167/2011 sobre el caso emblemático de Cherán, ya que ordenó al Congreso del Estado emitir un decreto para la fecha de la elección y toma de posesión de la autoridad de Cherán, así como armonizar la Constitución y la legislación del Estado al Pacto Federal y tratados internacionales en materia de derechos indígenas⁵.

.....

- 2 En lo sucesivo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos será referida como la Constitución Federal.
- 3 En lo sucesivo la Constitución Política del Estado de Michoacán será referida como la Constitución Local.
- 4 En lo sucesivo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será referida como la Sala Superior.
- 5 Revista *Expresiones*, órgano oficial de difusión del Instituto Electoral de Michoacán, Especial Cherán, número 15, segunda época, abril de 2012.

Además de incidir en materia legislativa, esta sentencia fue el sustento para que el Instituto Electoral de Michoacán (IEM)⁶ realizara por primera vez una consulta indígena directamente a los integrantes de la comunidad para que celebraran elecciones para elegir a sus autoridades de acuerdo con su sistema normativo interno⁷.

Con la reforma al Código Electoral del Estado de Michoacán (CEEM)⁸, promulgada el 29 de junio de 2014, se adicionó el artículo 330 para establecer la obligación del IEM de atender las solicitudes de los ciudadanos interesados en tener una elección por usos y costumbres, realizar los preparativos, desarrollo y vigilancia de las consultas, así como declarar su validez. Por su parte, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (LMPC)⁹, que fue publicada en el 2015, contiene en su capítulo segundo la consulta ciudadana a comunidades indígenas y establece de manera general las atribuciones de la autoridad autónoma para consultar a las comunidades y pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados, teniendo siempre en consideración sus instituciones y órganos representativos propios y su cosmovisión.

Con base en el marco jurídico internacional, nacional y local, las comunidades indígenas de Michoacán en la actualidad están reclamando sus derechos políticos. Las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales han emitido diversos acuerdos y sentencias tendientes a reconocer los sistemas normativos internos como una forma alterna de gobierno de los pueblos y comunidades originarias. En el marco de este principio se reconoce su derecho a cambiar del sistema de partidos políticos al de siste-

.....

- 6 En lo sucesivo el Instituto Electoral de Michoacán será referido por sus siglas IEM.
- 7 La consulta se realizó el 18 de diciembre de 2011, en la cual votaron a favor del sistema de usos y costumbres para elegir autoridades del municipio de Cherán 4846 personas, mientras que sólo 08 votaron en contra, y 498 personas de la comunidad de Santa Cruz Tanaco no levantaron la mano para manifestarse a favor del sistema de usos y costumbres, sin embargo, hicieron una manifestación general en voz con un “NO”.
- 8 En lo sucesivo el Código Electoral del Estado de Michoacán será referido por sus siglas CEEM.
- 9 En lo sucesivo la Ley de Mecanismos de Participación ciudadana será referida por sus siglas LMPC.

ma normativo interno mediante procedimientos de consulta que constaten la decisión de la población.

El IEM, durante el periodo de 2016 a 2019, ha llevado a cabo siete consultas, previas libres e informadas a comunidades indígenas: seis relativas a la transferencia de recursos públicos para su administración directa por parte de la comunidad en San Francisco Pichátaro, municipio de Tingambato; Santa Fe de la Laguna, municipio de Quiroga, tres en el municipio de Nahuatzen –cabecera municipal, Arantepacua y Santa María Sevina–, y la más reciente en San Benito de Palermo, municipio de Los Reyes. Y otra consulta se llevó acabo en el municipio de Nahuatzen con relación al cambio de sistema normativo para que la comunidad determinara si pasar o no del sistema de elección de autoridades municipales por partidos políticos a usos y costumbres, esta última es la materia del presente trabajo.

La consulta al municipio de Nahuatzen inició con tres solicitudes presentadas por ciudadanos de Nahuatzen para consultar a la población sobre el cambio de sistema de partidos políticos al sistema normativo interno, mismas que derivaron en el acuerdo IEM-CG-56/2017 del 21 de noviembre de 2017, el cual ordenó dar trámite a las consultas solicitadas y facultó a la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas (CEAPI)¹⁰ su organización. Con posterioridad las sentencias ST-JDC-37/2018 y SUP-REC-145/2018 emitidas por la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ¹¹ y Sala Superior se pronunciaron en el mismo sentido.

La organización y desarrollo de la consulta implicó una actividad intensa por parte del IEM, dado que con este caso se abrió brecha en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a través de la interpretación garantista de la norma jurídica por una autoridad administrativa. Además, representó un

.....

10 En los apartados subsecuentes del texto la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas será referida sólo por sus siglas CEAPI.

11 En lo sucesivo la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será referenciada como la Sala Regional Toluca.

ejercicio de participación y toma de decisión por parte de la comunidad en un contexto marcado por la fragmentación de las comunidades indígenas en Michoacán. Por ello se considera importante documentar esta experiencia para tener un referente al cual recurrir en asuntos similares que se presenten en lo sucesivo en este y otros estados del país.

II. Antecedentes

Nahuatzen se localiza al noroeste de Michoacán. Su nombre significa “lugar donde hiela”, fue fundado a mediados del siglo XVI y declarado municipio en 1831; colinda al norte con Zacapu, al noroeste con Cherán, al este con Erongarícuaro, al sur con Tingambato y Uruapan, y al oeste con Paracho. Sus principales localidades son Sevina, Arantepacua, Comachuén, San Isidro, Turicato, El Pino, La Mesita, El Padre, El Guaxán y La Mojonera. Nahuatzen es la cabecera del municipio, su estructura administrativa y forma de organización se apega al régimen municipal.¹²

Según datos del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, predomina el tarasco como lengua variante del purépecha.¹³ De acuerdo con el Catálogo de Localidades del Gobierno Federal, Nahuatzen cuenta con 27,174 habitantes, de los cuales el 40 por ciento son personas hablantes de lengua indígena. Hasta el 2010, su grado de marginación y rezago era alto.¹⁴

Nahuatzen es el claro ejemplo del rezago de los pueblos originarios, que prevalece a pesar de que la Constitución Federal es garantista de los derechos humanos, al establecer que las normas deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas

.....
12 Consultado el 19 de noviembre de 2019 en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM-16michoacan/municipios/16056a.html>

13 Consultado el 19 de noviembre de 2019 en https://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

14 Disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?buscar=1&tipo=nombre&campo=mun&valor=nahuatzen&varent=> consultado el 19 de noviembre de 2019

la protección más amplia de sus derechos.¹⁵ Además, señala la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Prohíbe la discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El artículo 2.º del mismo ordenamiento legal garantiza los derechos de los pueblos indígenas, al reconocer la composición pluricultural de la población y promover la conservación de su identidad, sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Establece que son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio, con autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Además, señala el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, y en consecuencia a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; 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; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, entre otros.

A nivel local, la Constitución, en su artículo 3.º establece que el Estado tiene una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas. De esta manera, reconoce la existencia de los pueblos indígenas, originarios, p'urhépecha, nahua, hñahñú u otomí, jñatjo o mazahua, matlatzinca o pirinda y a todos aquellos que

15 El segundo párrafo del artículo 1.º de la Constitución Federal establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

preservan todas o parte de sus instituciones económicas, sociales, culturales, políticas y territoriales. En congruencia con la Constitución Federal la Constitución Local establece el derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas¹⁶ al reconocer que tienen autoridades, formas de elección y representación propias, de acuerdo con sus sistemas normativos y de gobierno interno.¹⁷ Asimismo, instruye en el tercer párrafo del artículo 114, que la ley de la materia establecerá los mecanismos para que, en los municipios con presencia de comunidades indígenas, se constituyan órganos colegiados de autoridades representantes de las comunidades indígenas, garantizando su participación y pleno respeto a la autonomía y personalidad jurídica comunal.

En este sentido, el CEEM, en su artículo 330 establece la obligación del IEM de atender las solicitudes de los ciudadanos interesados en tener una elección por usos y costumbres, así como realizar los preparativos, desarrollo y vigilancia de las consultas para tal fin. Otro avance importante es la LMPC que establece obligación del IEM de consultar a las comunidades y pueblos indígenas de manera previa, libre e informada a efecto de conocer su decisión sobre algún asunto. Este ordenamiento

.....

16 La Constitución local, en su artículo 3.º establece que los pueblos y las comunidades indígenas tendrán los derechos siguientes: I. A decidir y ejercer sus formas internas de gobierno, sus propios sistemas de participación, elección y organización social, económica, política y cultural, a través de las diversas formas y ámbitos de autonomía comunal, regional y como pueblo indígena; II. A la libre asociación y coordinación de sus acciones y aspiraciones como comunidades, regiones y pueblos indígenas; III. A participar en la integración plural en los órganos y entidades de gobierno estatal y municipal; IV. A elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; V. A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten; VI. A la aplicación de sus sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos en la jurisdicción interna... XVI. A la participación y consulta en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Municipales... XVII. Al reconocimiento y protección de derechos de las mujeres indígenas, a través de normas, políticas y acciones que garanticen su desarrollo y la igualdad de oportunidades en los ámbitos económico, social, cultural, político, educativo, civil y agrario; considerando la especificidad cultural comunitaria y promoviendo su participación ciudadana; XVIII. A la protección de derechos de los migrantes indígenas... XIX. A que la normatividad en la materia procure asegurar el acceso a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los cargos de elección y representación popular; XX. A que los partidos políticos, bajo los principios del pluralismo político y cultural, procuren la participación de los pueblos y comunidades indígenas para el acceso a los cargos de elección y representación popular.

17 Artículo 3.º de la Constitución local.

legal señala que la consulta deberá realizarse de buena fe y de manera apropiada de acuerdo con los usos y costumbres o sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de su consentimiento libre e informado.¹⁸

Por su parte, el IEM aprobó el Reglamento para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas,¹⁹ en el cual se establecen competencias y procedimientos para la realización de consultas, con la finalidad de prever los requisitos mínimos para el cumplimiento de esta obligación.

Apoyados en estos instrumentos legales que reconocen el derecho a la libre determinación y la consulta ciudadana a comunidades indígenas como un medio para el ejercicio de sus derechos, los integrantes del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, el 27 de julio de 2017 presentaron en la Oficialía de Partes del IEM un escrito en el cual solicitaron se realizara la consulta para que la población decidiera su régimen normativo, es decir, si deseaban permanecer con el sistema de partidos políticos o transitar al de sistema normativo interno.

Asimismo, el 25 de octubre de 2017, diversos ciudadanos del municipio de Nahuatzen presentaron ante el IEM otro escrito por el que solicitaron se frenara el proceso de consulta, hasta que se tomara en cuenta a todos los habitantes, ya que consideraron que la población en general tenía derecho de decidir el sistema para la elección de sus autoridades municipales, además este grupo manifestó su intención de sumarse a la solicitud de consulta presentada el 27 de julio de 2017.

Posteriormente, en una nueva solicitud presentada el 21 de noviembre de 2017, otros ciudadanos que se autoadscribieron como miembros de la comunidad indígena de Nahuatzen e igualmente pidieron participar en la consulta indígena solicitada.

.....

18 Capítulo segundo, de la consulta ciudadana a comunidades indígenas, artículo 74 y75.

19 Dicho reglamento fue aprobado el 6 de junio de 2017, mediante acuerdo número CG-13/2017. En lo sucesivo en el presente texto será referido como el Reglamento.

III. Planteamiento y desarrollo del problema

Las tres solicitudes ciudadanas de Nahuatzen para llevar a cabo la consulta indígena mostraron un conflicto latente entre los grupos, al manifestarse unos por el derecho a permanecer en el sistema de partidos y otros por transitar al sistema normativo interno de la comunidad. El primer desafío que enfrentó el IEM en el cumplimiento de sus atribuciones fue el escenario de conflicto que se vivía al interior de la comunidad, tomando en cuenta que la pluralidad, riqueza cultural y complejidad de las comunidades indígenas, hace que los conflictos adquieran diversas dimensiones, y que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación, lo que implica la facultad de emitir sus propias normas jurídicas, para regular las formas de convivencia interna, en consecuencia los conflictos internos deben ser resueltos por la propia comunidad, es ésta quien puede emitir las reglas aplicables para su solución.

El primer acuerdo aprobado por el Consejo General del IEM el 21 de noviembre de 2017 es IEM-CG-56/2017, su objeto fue admitir y ordenar dar trámite a las consultas solicitadas referidas, facultándose a la CEAPI a realizar los trámites conducentes en coordinación con la comunidad de Nahuatzen, con el fin de organizar una consulta previa, libre e informada atendiendo lo establecido en el citado artículo 330 del CEEM, que reconoce el derecho a la libre determinación de las comunidades y los pueblos indígenas de Michoacán, cuando señala que podrán elegir a sus autoridades y la integración de estas mediante sus usos y costumbres.

Paralelamente, se resolvió el juicio ciudadano TEEM-JDC-035/2017 el 6 de noviembre de 2017, en el que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM)²⁰, vinculó y ordenó al IEM para que inmediatamente, en cooperación con las autoridades de la cabecera municipal de Nahuatzen y comunitarias,

.....

20 En lo sucesivo el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán será referido por sus siglas TEEM.

organizara un proceso de consulta para definir los elementos cualitativos y cuantitativos relacionados con la transferencia de responsabilidades de recursos. Posteriormente, el 29 de noviembre de 2017 el TEEM notificó un acuerdo suspensivo dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el incidente derivado de la Controversia Constitucional 307/2017, en el que se concedió la suspensión solicitada por el ayuntamiento de Nahuatzen, para el efecto de que no se ejecutara la resolución del TEEM que ordenaba la consulta para la transferencia de recursos hasta en tanto no se resolviera el fondo del asunto.²¹

Con el fin de acatar el acuerdo suspensivo referido, el 31 de enero de 2018 el Consejo General del IEM aprobó el acuerdo IEM-CG-95/2018, por el que se suspendieron los actos tendientes a dar cumplimiento a la sentencia TEEM-JDC-035/2018, así como el trámite relativo al acuerdo IEM-CG-55/2017. De igual manera, se decretó la suspensión de la consulta relativa a que la comunidad definiera si deseaban o no transitar del sistema de partidos políticos al sistema normativo indígena. Lo anterior ya que el Consejo General del IEM estimó que, si bien no se mandataba expresamente la suspensión de esta consulta, existían elementos que la vinculaban de manera sustancial con la medida suspensiva ordenada por la autoridad, relacionada con el reconocimiento de una autoridad tradicional en la cabecera municipal coexistente al ayuntamiento, autoridad encargada de la administración de los recursos que corresponden a las comunidades del municipio de Nahuatzen. Por tanto, de seguir con el procedimiento de la consulta de cambio de sistema normativo, daría lugar a pronunciamientos que contravinieran lo determinado en la sentencia del TEEM y por ende repercutiera en los efectos o consecuencias del acto reclamado en la controversia constitucional referida.

.....

21 El punto número cuatro del acuerdo plantea “Por ende y como en la resolución emitida en juicio ciudadano del TEEM-JDC-035/2017, el índice de este Tribunal, se ordenó al Instituto Electoral de Michoacán, organizara un proceso de consulta con la comunidad de Nahuatzen, Michoacán, a través del Consejo Ciudadano Indígena de esa población; sin embargo en observancia a la resolución incidental en la que se concede la suspensión “con el fin de preservar la materia del juicio asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora y evitar que se cause un daño irreversible”.

La suspensión fue impugnada por los integrantes del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen el 4 de febrero de 2018, quienes presentaron en la *vía per saltum* juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano ante la Sala Superior, medio de impugnación cuya competencia fue declinada a la Sala Regional Toluca, al considerar que la materia estaba relacionada con el cambio de régimen electoral a nivel municipal. El 12 de abril del mismo año se dictó sentencia bajo la clave ST-JDC-37/2018, en la que se ordenó al IEM que en un plazo de diez días hábiles contados a partir de que concluyera el Proceso Electoral 2017-2018 en el estado de Michoacán, emitiera un nuevo acuerdo en el que ordenará continuar las diligencias o actos necesarios para la celebración de la consulta para decidir el sistema de elección de la autoridad municipal, mismo que tendría efectos hasta el siguiente proceso electoral.

Ante esta nueva resolución, el Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, el 16 de abril de 2018 presentó ante la Sala Superior un escrito de demanda a efecto de impugnar la sentencia de la Sala Regional Toluca, la cual fue registrada bajo el expediente SUP-REC-145/2018. La sentencia, emitida el 21 de junio de 2018, modificó la sentencia impugnada, a fin de que el IEM, en un tiempo razonable, después de la jornada electoral y antes de la toma de posesión de las autoridades electas, realizara los trabajos encaminados a la celebración de la consulta a través de la cual las ciudadanas y los ciudadanos de Nahuatzen elegirían a sus autoridades administrativas municipales.²²

.....

22 En consecuencia, la Sala Superior determina que en la sentencia ST-JDC-37/2018, a lugar a dejar sin efectos, en las páginas 75 y 76, el texto siguiente: “es así que, al resultar fundados los motivos del agravio, y dado que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 párrafo primero, fracción II, inciso i) párrafo tercero de la constitución federal, las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales; es que la responsable deberá dictar en un plazo de diez días hábiles contados a partir de que concluya el actual proceso electoral en el estado de Michoacán, es decir, hasta la emisión de la última resolución del conocimiento del órgano jurisdiccional, un nuevo acuerdo en el que se ordene que se continúen con las diligencias o actos necesarios para la celebración de la consulta a través de la cual las ciudadanas y ciudadanos de Nahuatzen eligieran a sus autoridades administrativas electorales, la cual tendrá efectos hasta el siguiente proceso electoral.

La Sala Superior llegó a la conclusión de que las diligencias o actos necesarios para la celebración de la consulta de mérito se deberían llevar a cabo al término del proceso electoral, y por ello sí los resultados eran concluyentes en el sentido de que la mayoría de las ciudadanas y ciudadanos decidieran elegir a sus autoridades municipales por el sistema normativo indígena, se transitaría del sistema de partidos políticos al de usos y costumbres hasta el siguiente proceso electoral.

En consecuencia, el Consejo General del IEM emitió el acuerdo IEM-CG-404/2018 para acatar las sentencias ST-JDC-37/2018 y SUP-REC-145/2018. En dicho acuerdo se instruyó de nuevo a la CEAPI, para llevar a cabo los actos tendentes a realizar la consulta de cambio de sistema normativo.

Como se puede observar, las distintas sentencias emitidas por los tribunales electorales reflejaron la ausencia de precedentes y mecanismos claros que permitieran a las autoridades resolver las controversias en el tema. Por su parte, las comunidades indígenas también están en una fase de experimentación en la lucha por el ejercicio de su derecho a libre determinación. Para el IEM, a través de la CEAPI, la fase de preparación de la consulta implicó la celebración de doce reuniones con las partes involucradas, en el periodo del 24 de julio al 24 de agosto de 2018.

Posteriormente, derivado de análisis exhaustivo del caso se determinó que, a efecto de atender a las características específicas de cada comunidad, la consulta se llevaría a cabo bajo dos esquemas de interpretación e intervención.

El primero se relaciona con la consulta en las tenencias de Arantepacua, Turícuaro, Comachuén, Sevina, La Mojonera, San Isidro, Rancho El Pino, El Padre y la Colonia Emiliano Zapata del municipio de Nahuatzen, por lo que, en el caso de las comunidades referidas, se atendió al contenido y valoración de las actas de asambleas presentadas por las comunidades a la CEAPI, quién determinó darles pleno valor probatorio. Esta interpretación garantista en el reconocimiento por parte del IEM, a través de la CEAPI, de la validez de las actas de asamblea, fue derivado del análisis y constatación de la determinación del

máximo órgano de autoridad y toma de decisiones que es la asamblea, así como la expresión clara de la voluntad de dichas comunidades. El análisis realizado permitió determinar que no existían elementos para desvirtuar su autenticidad, además, estos documentos reflejaban la voluntad colectiva en cada una de las localidades. Se determinó que existían elementos suficientes para validar la decisión adoptada por las comunidades, dado que la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como el derecho a la autonomía o al autogobierno, constituye el fundamento de otros derechos, como el derecho a definir sus propias formas de organización social, económica, política, y cultural. Así la decisión de las comunidades se vincula con su forma de organización política relacionada con la autoridad municipal, misma que deberá ser respetada.

De esta manera se validaron nueve actas de las comunidades referidas, cuya información revela que sólo dos comunidades determinaron en su momento transitar al sistema normativo propio, mientras que siete decidieron continuar con el sistema de partidos políticos, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 1
Comunidades donde se realizaron asambleas comunitarias

| Información de asambleas en las comunidades de Nahuatzen | | |
|--|----------------------|-----------------------------|
| No. | Comunidad | Sentido de la determinación |
| 1 | Arantepacua | Sistema normativo propio |
| 2 | Turícuaro | Partidos políticos |
| 3 | Comachuén | Sistema normativo propio |
| 4 | Sevina | Partidos políticos |
| 5 | La Mojonera | Partidos políticos |
| 6 | San Isidro | Partidos políticos |
| 7 | Rancho el Pino | Partidos políticos |
| 8 | El Padre | Partidos políticos |
| 9 | Col. Emiliano Zapata | Partidos políticos |

Fuente: Elaboración propia con datos del IEM.

El segundo supuesto fue que en la cabecera municipal de Nahuatzen se llevara a cabo la consulta de conformidad con lo establecido en las leyes aplicables. Para lo que se realizaron diversas reuniones con los ciudadanos solicitantes en las que se elaboró el plan de trabajo que fue aprobado una primera ocasión por la CEAPI mediante acuerdo IEM-CEAPI-013/2018, mismo que derivado de los acuerdos posteriores, quedó sin efectos; de ahí que, se emitiera un nuevo acuerdo IEM-CEAPI-014/2018 por el que se aprobó la nueva fecha, el calendario de actividades y la convocatoria para la consulta de cambio de sistema normativo de la cabecera municipal de Nahuatzen.

Como parte de las actividades establecidas en el plan de trabajo, se llevó a cabo la difusión de la convocatoria en el periodo del 22 al 27 de agosto de 2018; para tal efecto se colocó tanto la convocatoria, como los carteles informativos y las lonas en los diversos barrios y lugares en los que se llevarían a cabo la consulta.

Bajo los parámetros ordenados por la Sala Regional Toluca y la Sala Superior, y en los términos aprobados en el plan de trabajo, el 28 de agosto de 2018 se desahogó la consulta de cambio de sistema; para ello, las consejeras y el consejero electoral, integrantes de la CEAPI, así como los consejeros electorales del IEM, se constituyeron en los lugares y hora aprobados a fin de desahogar las fases informativa y consultiva en los cuatro barrios de Nahuatzen.

En la fase informativa se proporcionaron los elementos necesarios a efecto de que se tomara una decisión por parte de la comunidad, respecto al sistema normativo por el cual elegirían a su autoridad municipal, es decir, por usos y costumbres o por partidos políticos. Se explicó claramente los componentes y finalidad tanto del sistema de partidos políticos como de los sistemas normativos internos, así como las facultades y obligaciones que adquieren las autoridades en ambos sistemas electorales, para ello además se realizó un comparativo de la información.

También se informó que la consulta respondía al ejercicio del derecho a la libre determinación consagrado en instrumentos

jurídicos internacionales, nacionales y locales, así como la finalidad en el sentido de hacer efectiva la facultad de la población originaria de participar en la toma de decisiones.

Una vez concluida la fase informativa dio inicio la fase consultiva, la cual se desarrolló conforme a lo establecido en el plan de trabajo previamente elaborado. La pregunta que se realizó a la ciudadanía que asistió a las asambleas convocadas en los barrios fue la siguiente:

¿Están de acuerdo en cambiar el sistema de partidos políticos que tienen por el sistema de usos y costumbres para el nombramiento de la autoridad municipal?

Los resultados de la consulta fueron determinantes. La cabecera municipal de Nahuatzen decidió regirse por el sistema de partidos políticos para la elección de su autoridad municipal, puesto que de los 2,285 ciudadanos que participaron en la consulta, sólo seis estuvieron a favor de cambiar al sistema de usos y costumbres, y por el sistema de partidos políticos 2,279 ciudadanas y ciudadanos se pronunciaron, y determinaron no transitar a uno diverso; tal y como se representa en el cuadro siguiente:

Tabla 2
Resultados de la consulta

| Barrio | Ciudadanos que están de acuerdo con el cambio de sistema de partidos políticos por el de usos y costumbres | Ciudadanos que no están de acuerdo con el cambio de sistema de partidos políticos por el de usos y costumbres |
|---------|--|---|
| Primero | 0 | 604 |
| Segundo | 4 | 575 |
| Tercero | 0 | 466 |
| Cuarto | 2 | 634 |
| Total | 6 | 2,279 |

Fuente: Elaboración propia con datos del IEM.

El resultado general de la consulta indígena en el municipio de Nahuatzen fue que de las nueve comunidades que presentaron actas de asamblea, como órgano máximo de representación, siete determinaron seguir bajo el sistema de partidos políticos; además de la cabecera municipal que determinó permanecer bajo el sistema de partidos políticos. De tal forma, se concluyó que el sistema que regiría en el municipio de Nahuatzen sería continuar con la elección prevista en el artículo 41 de la Constitución Federal²³, determinación que obedece a la decisión mayoritaria de las comunidades que forman parte del municipio de Nahuatzen.

La publicación de resultados de la consulta se realizó mediante un cartel que fue colocado en el exterior de cada uno de los lugares en que se desahogó la consulta. El 29 de agosto de 2018 la CEAPI aprobó el acuerdo por el que se calificó y declaró la validez de la consulta de cambio de sistema normativo en el municipio de Nahuatzen, mismo que se sometió a consideración del Consejo General, aprobando para tal efecto el acuerdo IEM-CG-412/2018. De esta forma, se dio cumplimiento a las sentencias ST-JDC-37/2018 y SUP-REC-145/2018, emitidas por la Sala Regional Toluca y Sala Superior, ambas del TEPJF.

El acuerdo referido fue impugnado el 10 de septiembre de 2018 por el Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, mediante Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano; sin embargo, este medio de impugnación que se registró bajo el expediente TEEM-JDC-192/2018, confirmó el acuerdo impugnado.

.....

23 El artículo referido además de establecer el ejercicio de la soberanía del pueblo a través de los poderes de la unión, establece los parámetros básicos que rigen el sistema de partidos políticos, al señalar que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

IV. Conclusiones

Existe una deuda histórica con las comunidades y pueblos originarios. En lo que toca a las autoridades jurisdiccionales y organismos electorales autónomos responsables de tutelar sus derechos políticos, se enfrentan al reto, en el ámbito de sus competencias, facultades y obligaciones, de abrir brecha para transitar a un nuevo modelo político en los pueblos y comunidades originarias.

Si bien es cierto que para llevar a cabo la consulta indígena en el municipio de Nahuatzen para el cambio del sistema de partidos políticos al sistema normativo interno existían el precedente de Cherán, para el IEM la experiencia de Nahuatzen tuvo elementos particulares que implicaron la aplicación e interpretación garantista de las leyes en el tema, así como la innovación de métodos y el rediseño de mecanismos en las diferentes fases de organización; la informativa, consultiva y de resultados. Por lo que para la validación de la consulta se tuvieron que aplicar criterios y parámetros distintos a los que ya se habían aplicado en experiencias anteriores.

El contexto social y político de cada comunidad es diferente, y está estrechamente vinculado con las formas de actuar de las comunidades, su nivel de cohesión o desintegración, y por tanto sus tensiones internas, mismas que son determinantes para lograr procesos armónicos de consulta. En el caso de Nahuatzen, las divisiones al interior de las comunidades generaron desacuerdos y confrontaciones en el proceso de organización, implementación y validación de la consulta.

Garantizar la legalidad y certeza de la consulta, implicó todo un reto para el IEM, en medio de los conflictos entre distintos grupos al interior de la comunidad. Sin embargo, cada decisión que se tomó consideró el respeto a su autonomía y libre determinación, en un marco de respeto a sus derechos humanos y con apego al marco jurídico internacional, nacional y local. La dinámica propia de esta consulta generó un precedente, en las actuaciones del IEM y de la propia CEAPI, en un proceso que

garantizo el ejercicio del derecho a la libre determinación, experiencia que queda plasmada en sentencias del órgano jurisdiccional y acuerdos emitidos por el IEM, que reconocen de facto la garantía de determinar su forma de gobierno, a través de las actas de asamblea comunitaria que fueron validadas por contar con los requisitos de la consulta indígena, y sobre todo respetando el derecho a su autodeterminación de la manera más amplia.

V. Fuentes de información

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos

Protocolo de San Salvador

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo

Código Electoral del Estado de Michoacán

Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo

Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas

Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán
TEEM-JDC-035/2017

Sentencia de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ST-JDC-37/2018

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-REC-145/2018

Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
(OJO: número)

Incidente de suspensión derivado de la Controversia Constitu-
cional 307/2017

Acuerdos del Instituto Electoral de Michoacán:

IEM-CG-55/2017.

IEM-CG-95/2018.

IEM-CG-276/2018.

IEM-CG-280/2018.

IEM-CG-302/2018.

IEM-CG-328/2018.

IEM-CG-412/2018.

IEM-CEAPI-005/2018.

IEM-CEAPI-007/2018.

IEM-CEAPI-009/2018.

UNA NUEVA EXPERIENCIA JURISDICCIONAL PARA LA TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS A LA COMUNIDAD DE SANTA MARÍA SEVINA, MUNICIPIO DE NAHUATZEN

Araceli GUTIÉRREZ CORTÉS¹

SUMARIO: I. Introducción. II. De los actos que dieron origen a la consulta. III. Algunas consideraciones sobre la sentencia; IV. Resultado de las consultas. V. Acuerdo Plenario de Incumplimiento; VI. Elementos cualitativos y cuantitativos. VII. Acatamiento del Acuerdo Plenario de Incumplimiento de Sentencia. VIII. Reflexiones finales. IX. Fuentes de información.

I. Introducción

Después de las experiencias vividas en las consultas realizadas por el Instituto Electoral de Michoacán (IEM), para la transferencia de recursos económicos en las comunidades de San Francisco Pichátaro, Santa Fe de la Laguna, Arantepacua y la cabecera de Nahuatzen, Santa María Sevina representó una nue-

.....

1 Licenciada en Derecho, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y Maestría en Derecho Procesal Constitucional, ambas con Mención Honorífica; Doctoranda en Derecho Electoral por el Instituto Iberoamericano de Derecho Electoral; Doctorado Honoris Causa por la Escuela Mexicana de Líderes de Excelencia; ha sido panelista en foros y congresos nacionales e internacionales; ha sido catedrática de Derecho Municipal; se ha desempeñado como abogada postulante, funcionaria del Gobierno del Estado, funcionaria electoral, asesora parlamentaria en el Senado de la República y Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán, presidenta de la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas de dicha institución; es miembro activo de Abogadas de Michoacán, A.C.; de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales (AMCEE); de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE A.C.); y, de la Red Nacional de Consejeras y Consejeros Electorales para una Democracia Incluyente (RENACEDI A.C.).

va experiencia jurisdiccional por dos cuestiones fundamentales: la forma en que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM) ordenó el desarrollo de la consulta, y la forma en que se analizó la definición de los elementos cualitativos y cuantitativos para la transferencia de los recursos.

Lo anterior representó un avance importante que nos permitiría entender una nueva forma de realizar estas consultas, así como la imperiosa necesidad de una regulación que dé certeza jurídica tanto a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas como a los ayuntamientos.

En esta modesta participación me permito plasmar un poco de los aprendizajes jurídicos que nos dejó la consulta de Santa María Sevina, municipio de Nahuatzen, señalando que se omiten muchos detalles de todo lo que implicó el desarrollo de la consulta, y se rescatan solo los aspectos que desde mi perspectiva son claves para la comprensión del tema.

II. De los actos que dieron origen a la consulta

Fue el 6 de enero de 2017 cuando se celebró una asamblea general, convocada por el Comisariado de Bienes Comunales como autoridad tradicional de la comunidad de Santa María Sevina, en la que participaron el Consejo de Vigilancia (quien es una segunda autoridad tradicional) y un grupo de comuneros de ochenta personas con derechos vigentes, en la que se determinó conformar una tercera autoridad tradicional: el Concejo Comunal.²

Dicho Concejo quedó integrado por representantes de cada uno de los cuatro barrios que integran la comunidad: Santo Santiago, San Miguel, San Bartolo y San Francisco.

Posteriormente, en marzo de 2018, a través de una asamblea general, se autorizó al Concejo Comunal, al Comisariado de Bie-

.....

2 En términos de la minuta de acuerdo de 20 de mayo de 2017 se reestructuró el Concejo debido a que no todos sus integrantes habían participado en las gestiones para la administración directa de los recursos.

nes Comunales y al Consejo de Vigilancia, en cuanto autoridades tradicionales, a realizar gestiones y trámites para solicitar al ayuntamiento de Nahuatzen la transferencia de los recursos públicos que les correspondían.³

Derivado de lo anterior, el 8 de mayo de 2018 las referidas autoridades solicitaron al ayuntamiento de Nahuatzen la entrega directa de los recursos públicos a la comunidad, recibiendo una respuesta favorable por el cabildo, quien determinó autorizar la transferencia de recursos federales y cualquier otra especie a la comunidad indígena solicitante. Para tal efecto, el presidente municipal y el encargado de despacho de la Sindicatura suscribieron un convenio con los integrantes de las autoridades tradicionales de la comunidad de Sevina, para la administración directa de los recursos públicos que de manera proporcional les correspondían; y sería en el mes de agosto cuando los integrantes del Comisariado de Bienes Comunales, del Consejo de Vigilancia y del Concejo Comunal, así como 568 integrantes de la comunidad, solicitaron al TEEM se reconociera a la comunidad de Santa María Sevina los derechos de autonomía, autogobierno y libre determinación de la comunidad, para administrar de manera directa los recursos, y que de igual forma se sancionara como legal el convenio celebrado entre las autoridades tradicionales y el ayuntamiento. Dicha petición se radicó como un juicio para la protección de los derechos político-electorales.⁴

Y es aquí donde comienzan las complicaciones, en virtud de que a dicho juicio comparecieron como terceros interesados diversos ciudadanos que se ostentaron como comuneros de Santa María Sevina, expresando su oposición a la petición realizada para la transferencia de los recursos.

Aunado a ello, el jefe de Tenencia de la comunidad presentó un escrito ante el Tribunal en el mismo sentido, manifestando que “la comunidad no había solicitado ni solicitaría la adminis-

3 Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, TEEM-JDC-187/2018, http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5be069f88786b.pdf

4 Ídem.

tración directa de los recursos que le correspondían”, escrito que posteriormente fue ratificado por el propietario y el suplente de la jefatura de Tenencia.⁵

Resulta destacable que, posteriormente, se presentaron dos escritos de desistimiento, el primero por el presidente del Comisariado de Bienes Comunales, y el segundo por éste de manera conjunta con los jefes de Tenencia de la comunidad de Sevina; peticiones que acertadamente el Tribunal declaró improcedentes. Primero, el desistimiento del presidente del Comisariado de Bienes Comunales, toda vez que la demanda presentada involucraba intereses colectivos y no acreditó haber actuado con la voluntad de los demás integrantes de la comunidad; y segundo, el desistimiento de los jefes de tenencia, pues pretendían desistirse de una demanda que no suscribieron. En ambos casos las actuaciones iniciales, que dieron paso al juicio ciudadano, fueron actuaciones emanadas de la entonces *supuesta voluntad*⁶ de la autoridad suprema, es decir, de la asamblea general.

Bajo este contexto, el 31 de octubre de 2018 el TEEM dictó sentencia en el expediente TEEM-JDC-187/2018, mediante la cual vinculó al IEM, en su calidad de autoridad en la materia y organismo público local en la entidad, para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organizara una consulta previa e informada a la comunidad, a efecto de que determinara si era su voluntad ejercer de forma directa los recursos que legalmente le correspondían; y, en el supuesto de que fuera afirmativa su intención, llevara a cabo una segunda fase de consulta en la que, por conducto de sus autoridades tradicionales, definiera los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le correspondían.

.....
5 *Ibidem.*

6 En virtud que el Tribunal hasta ese momento no se había pronunciado sobre el fondo del asunto y, por ende, se desconocía si fuera procedente la petición de la comunidad.

III. Algunas consideraciones sobre la sentencia

Cuando al interior del IEM se tuvo conocimiento del caso de Santa María Sevina, de inicio se pensó que los trabajos de la consulta serían similares a los casos de Arantepacua y de la cabecera de Nahuatzen, en los que el Tribunal simplemente reconoció al Concejo Comunal y al Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, respectivamente, el carácter de autoridades tradicionales, ordenando al Instituto (en ambos casos) la consulta para llevar a cabo la transferencia de los recursos en favor de la comunidad a través de sus autoridades tradicionales.

Es conveniente precisar que la consulta se debe llevar a cabo *a través de sus autoridades tradicionales*, y tiene su fundamento en algunas interpretaciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)⁷, en las que se destaca 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 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, en el contexto de la legislación estatal aplicable, “siempre tomando en cuenta su opinión a través de sus órganos tradicionales de representación”.

Esto significa que la decisión para fijar los elementos cualitativos y cuantitativos –que forman parte de la consulta para la transferencia de los recursos públicos y económicos que le corresponden a la comunidad– es tomada por la autoridad tradicional, ya no por la comunidad constituida en asamblea; es decir, la autoridad representa la opinión de la comunidad y, por ende, esta consulta se realiza únicamente a los integrantes del Consejo indígena respectivo.

.....
7 SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016

Ahora bien, ¿cuál fue la peculiaridad de la sentencia que reconoce al Concejo Comunal de Santa María Sevina como autoridad tradicional y que a su vez ordenó al órgano electoral la consulta para la transferencia de los recursos a la comunidad?

La peculiaridad es que por primera vez el TEEM decidió cambiar el criterio y ordenó que la consulta se realizara de forma distinta.

Ante la disyuntiva en que se encontraba, frente a dos posiciones de carácter distinto: una, buscando protocolizar el convenio celebrado entre las autoridades tradicionales y el ayuntamiento con el objeto de dar paso a la transferencia de los recursos que ya había sido autorizada por el cabildo; y otra, también presentada por una autoridad, los jefes de tenencia y otros comuneros, señalando que no era interés de la comunidad solicitar la transferencia de recursos, resultaba para el Tribunal muy complejo dar por acreditada una postura, máxime que la primera petición estaba respaldada por 568 firmas y la segunda por 564.

Con este escenario, el Tribunal determinó que, previo a realizar la consulta para la transferencia, primero el IEM debería realizar una consulta a toda la comunidad constituida en asamblea como autoridad superior, incluyendo autoridades comunales, ejidales y civiles, para preguntarles si era su voluntad ejercer o no tal derecho. En caso de que la voluntad de la comunidad fuera ejercer su derecho, entonces el propio Instituto, en coordinación con el ayuntamiento y todas las autoridades comunales, civiles, tradicionales y cualquier otra comunitaria, debería realizar una segunda consulta para que las referidas autoridades pudieran establecer los elementos cualitativos y cuantitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos.

Lo anterior, en virtud de que ninguna de las partes que comparecieron a juicio acreditó que se hubiese realizado una consulta amplia y legítima al interior de la comunidad y, contrario a ello,

se acreditó que cada grupo realizó asambleas con sectores afines a sus posturas.

Sin lugar a duda fue un gran acierto del Tribunal, en virtud de que, en caso de que se hubiera inclinado por dar la razón a uno de los grupos, invariablemente se hubiera traducido en un conflicto social, pues los dos grupos tenían casi el mismo número de personas y ambos estaban respaldados por autoridades tradicionales.

Si una determinación así de prudente se hubiera asumido en el caso de la cabecera de Nahuatzen (aun cuando en este caso no había dos grupos frente al Tribunal), en la que primero se hubiera consultado a la comunidad en general, su opinión en torno al ejercicio de su derecho y posteriormente se hubiera realizado la consulta para la transferencia de los recursos en caso de que la población así lo hubiera determinado, quizá los conflictos no hubieran escalado al nivel que llegaron; pero cuando se concede un derecho tan grande a una autoridad tradicional, sin tener la certeza de lo que la mayoría de la comunidad desea, se corre el riesgo de complicar la realidad social.

Si bien es cierto que no podemos atribuir un conflicto social intracomunitario a una sentencia en su totalidad, también lo es que el reconocimiento a través de resoluciones jurisdiccionales del derecho para el ejercicio directo de los recursos que corresponden a una comunidad es tan delicado e importante que debería siempre estar legitimado con un aval certero de que se trata de un derecho solicitado por la máxima autoridad que es la asamblea.

IV. Resultado de las consultas

Una vez vinculado y notificado el IEM, la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas de dicho órgano sostuvo varias reuniones de trabajo con las autoridades tradicionales de la comunidad a efecto de planear la forma y la logística de las consultas que se realizarían. En este punto no quiero dejar de mencionar que desde el primer encuentro entre los funcionarios electorales con las distintas autoridades tradicionales se dejó ver

un fuerte antagonismo entre los dos grupos que representaban a las autoridades tradicionales: por un lado, el Concejo Comunal, el Consejo de Vigilancia y una parte de los ciudadanos que integraban el Comisariado de Bienes Comunales; por el otro lado, los jefes de Tenencia y la otra parte de los ciudadanos que integraban el Comisariado de Bienes Comunales.

Después de una serie de complejas reuniones se logró concretar un plan de trabajo para la primera consulta. No debemos olvidar que, de conformidad con el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas⁸, las consultas deben integrarse de dos etapas: primero, la *fase informativa*, a efecto de que las comunidades y pueblos indígenas cuenten con la información necesaria para tomar una determinación y, en su caso, las posibles afectaciones que la medida que se somete a proceso de consulta y obtención de su consentimiento previo, libre e informado implique;⁹ segundo, la *fase consultiva* en la que de manera expresa y concreta se realiza la pregunta materia de la consulta.

El referido plan de trabajo quedó de la siguiente manera:¹⁰

.....

8 Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, <https://iem.org.mx/index.php/marco-legal/file/22784-reglamento-para-la-consulta-previa-e-informada-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas?s-tart=20>

9 Artículo 23 del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas.

10 Acuerdo que presenta la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que califica y declara la validez de la consulta a la comunidad indígena de Santa María Sevina, municipio de Nahuatzen, Michoacán, ordenada en el acuerdo CG-418/2018, en cumplimiento a la sentencia TEEM-JDC-187/2018 emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, <http://congresomich.gob.mx/file/8a-1519.pdf>

Cuadro 1. Plan de trabajo de la primera consulta

| Etapa | Forma | Fecha | Hora | Lugar |
|---|---|--|-------------|---|
| Fase informativa | Por barrios | 8 de diciembre de 2018 | 12:00 horas | Santo Santiago: Puente la palma San Miguel: Capilla de Guadalupe San Bartolo: Esquina Bravo con Aldama San Francisco: Esquina Morelos con Aldama |
| Fase consultiva | Asamblea general | 9 de diciembre de 2018 | 12:00 horas | Secundaria Federal de Sevina. |
| Participación | | Mayores de 18 años y en caso de duda presentarán algún documento oficial. | | |
| Registro de los asistentes | | El registro, en las dos fases, iniciará a las 9:00 horas y finalizará a las 12:00, para lo cual se instalarán mesas de registros con 2 representantes de cada parte. | | |
| Idioma | | Español y P'urhépecha | | |
| Mecanismo de difusión de la convocatoria | | En carteles, perifoneo, trípticos, lonas, mantas y cable local. Los cuales se realizarán en español y P'urhépecha. | | |
| Fase informativa | Persona (s) que realizarán la exposición: | Las y los consejeros del IEM | | |
| Fase consultiva | Mecanismo para contestar las preguntas: | Por filas | | |

Con relación a los parámetros en que se desarrollaría la fase informativa de la primera etapa de la consulta, se aprobaron los siguientes temas y la pregunta que se realizaría:

Cuadro 2.

Temas para exponer en la primera consulta

| | |
|---------------------------------|--|
| Temas que se expondrían: | <p>1. ¿Qué es la consulta?</p> <p>1.1. ¿Qué es la consulta a las comunidades y pueblos indígenas?</p> <p>Implicaciones, objetivos, etapas y principios que se deben cumplir.</p> <p>1.2. ¿Por qué la consulta a la comunidad de Santa María Sevina?</p> <p>2. ¿Qué es un Ayuntamiento?</p> <p>Concepto, funciones.</p> <p>2.1. ¿Cómo se administran los recursos públicos en los Ayuntamientos?</p> <p>2.2. ¿A cargo de quién está la administración pública afuera de la cabecera municipal?</p> <p>3. Derecho de autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>3.1. ¿Qué es una comunidad indígena?</p> <p>3.2. ¿Cuáles son las principales bases de organización de una comunidad indígena?</p> <p>3.3. ¿Qué son los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas?</p> <p>3.4. ¿En qué consiste el derecho a la transferencia de recursos de los pueblos y comunidades indígenas?</p> <p>4. ¿A qué se refiere la administración de los recursos públicos?</p> <p>4.1. ¿Qué es la administración de los recursos públicos?</p> <p>4.2. ¿Qué implica el manejo de los recursos públicos?</p> <p>4.3. ¿Qué implica que la comunidad administre de manera directa de los recursos públicos?</p> |
| Pregunta de la consulta: | <p>¿Están de acuerdo en que la comunidad administre de manera directa los recursos económicos que le corresponden?</p> |

La consulta se realizó en los términos arriba señalados y los resultados fueron los siguientes:

| | |
|---|---|
| Ciudadanos que SÍ estuvieron de acuerdo en ejercer de manera directa los recursos económicos | Ciudadanos que NO estuvieron de acuerdo en ejercer de manera directa los recursos económicos |
| 701 votos | 560 votos |

Evidentemente, predominó la voluntad de la comunidad en el sentido de ejercer su derecho a administrar de manera directa sus recursos.

Como consecuencia de lo anterior, en las mesas de trabajo también se acordaron los parámetros con que se desarrollaría la segunda consulta en caso de que la comunidad determinara que sí era su voluntad administrar de manera directa sus recursos; por lo que, una vez concluida la primera consulta (o primera etapa), se llevó a cabo la segunda etapa de la consulta, a efecto de definir los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la administración directa de los recursos económicos que le correspondían, acordándose que se desahogaría el mismo día en que se hizo la primera, previa convocatoria a las autoridades tradicionales reconocidas, es decir: Comisariado de Bienes Comunales, Jefes de Tenencia, Consejo de vigilancia y Concejo Comunal.

Esto fue así, pues recordemos que la consulta para la transferencia de recursos se realizaría a través de las autoridades tradicionales, ya no directamente a la comunidad constituida en asamblea; por tal motivo, las características del plan de trabajo para esta consulta fueron distintas:

Cuadro 3. Fase informativa de la segunda consulta

| | |
|---|--|
| Las autoridades tradicionales que participarían: | Comisariado de Bienes Comunales Jefes de Tenencia Consejo de vigilancia Concejo Comunal |
| La convocatoria sería: | Mediante oficio dirigido a las autoridades tradicionales de la comunidad. |
| Idioma | Español y P'urhépecha |
| Temas que se expondrían en la fase informativa | <p>1. Aspectos cualitativos</p> <p>1.1. Determinación de la o las autoridades 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.</p> <p>1.2. De las cuestiones mínimas relativas a la rendición de cuentas y la transparencia (fiscalización, auditoría y demás), así como otros requisitos de carácter administrativo en el manejo de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena, de conformidad con las leyes aplicables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacienda comunal. • Actividad financiera. • Finanzas públicas. • Rendición de cuentas • Transparencia. • Auditoría y fiscalización • Responsabilidades. <p>1.3. Definir la periodicidad de la obligación de informar a las autoridades competentes sobre el destino y aplicación de los recursos públicos autorizados a la comunidad.</p> <p>1.4. Criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de recursos, que 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; y, d) las constancias de recibo; entre otros aspectos de carácter cualitativo, culturalmente compatibles con la comunidad.</p> <p>1.5. Definir lo relativo a la prestación de los servicios públicos municipales en la comunidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planeación. • Organización. <p>2. Aspectos cuantitativos.</p> |
| Personas que realizarían la exposición: | Las y los consejeros electorales del Instituto Electoral de Michoacán. |

Cuadro 4. Fase consultiva de la segunda consulta

| | |
|---|--|
| Pregunta que se realizaría: | ¿Qué autoridad tradicional, comunal y representativa sería la titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos en la comunidad? |
| Persona (s) que formularían las preguntas: | Las y los consejeros del Instituto Electoral de Michoacán. |
| Mecanismo para contestar las preguntas: | Verbalmente, a través de las autoridades tradicionales. |
| La difusión de los resultados sería: | Cartel de resultados. |

En cuanto a los resultados de esta consulta, a la pregunta expresa de *¿qué autoridad tradicional, comunal y representativa sería la titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos en la comunidad?*, se tomó un voto por cada autoridad, quienes nombraron a una persona para dar respuesta. Los resultados fueron los siguientes:

| Autoridad que respondió | Respuesta |
|---|--|
| Jefes de Tenencia (integrado por dos personas) | Jefes de Tenencia |
| Comisariado de Bienes Comunales (integrado por tres personas) | No fue posible que llegaran a un acuerdo a efecto de definir qué autoridad sería la que administraría los recursos, en virtud de que uno de ellos se manifestó en favor de los Jefes de Tenencia, otro de ellos en favor del Concejo Comunal, y el tercero no asistió a la consulta no obstante haber sido convocado; por lo tanto, no fue posible determinar el sentido del voto como autoridad colegiada. Así las cosas, se levantó acta haciendo constar la circunstancia por la que no pudo considerarse este voto. |
| Consejo de Vigilancia (integrado por tres personas) | Concejo Comunal |
| Concejo comunal (integrado por dieciséis personas) | Concejo Comunal |

Derivado de lo anterior, la autoridad que quedó como responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos en la comunidad fue el Concejo Comunal.

El Consejo General del IEM declaró la validez de la consulta el 14 de diciembre del 2018¹¹. A partir de este momento, el ayuntamiento de Nahuatzen, obligado a respetar los resultados por disposición jurisdiccional, debía llamar a una sesión de cabido en la que autorizaría la entrega de los recursos que, con base en el principio de proporción poblacional, le correspondían a la comunidad de Santa María Sevina y, posterior a ello, dar vista a la Secretaría de Finanzas para que los recursos ahora fueran entregados a la comunidad.

Es muy importante precisar que si no se realiza la sesión de cabildo en la que se autoriza la entrega de recursos no se puede materializar el derecho de la comunidad a ejercer directamente sus recursos económicos, en virtud de que constitucionalmente este derecho le corresponde a los ayuntamientos; por tanto, mientras no exista legislación que deje claro este proceso en favor de las comunidades indígenas, el ejercicio de este derecho queda sujeto al acatamiento de las resoluciones jurisdiccionales.

V. Acuerdo plenario de incumplimiento

En la sentencia de referencia se vinculó al ayuntamiento para el efecto de coadyuvar en las consultas y respetar los resultados de éstas. De igual forma, se vinculó a la Secretaría de Finanzas en el Estado para proporcionar asesoría en materia de interpretación y aplicación de leyes fiscales y administrativas, tanto estatales como municipales.

.....

11 Dicho acuerdo fue impugnado a través de diversos juicios ciudadanos –TEEM-JDC-002/2019, TEEM-JDC-003/2019, TEEM-JDC-004/2019 y TEEM-JDC-005/2019–, los cuales fueron acumulados y resueltos por el Pleno del Tribunal Electoral el 6 de marzo de 2019, en el sentido de confirmar el acto impugnado.

Una vez declarada la validez de la consulta, el Tribunal dio vista al ayuntamiento para que llevara a cabo una sesión extraordinaria de cabildo para la autorización de la entrega de los recursos a la comunidad; por lo que el ayuntamiento convocó a sesión para el 28 de enero de 2019, misma que no se llevó a cabo y se reprogramó para el 11 de febrero del mismo año. Ese día sí sesionó el cabildo, pero determinó que sólo se haría la entrega de los recursos federales, y realizó diversas manifestaciones en cuanto a puntos que deberían ser aclarados previo a la entrega material de los recursos; también se dio vista a los actores para que expresaran lo que a su derecho conviniera.¹²

Como era de esperarse, los integrantes de la comunidad se inconformaron toda vez que la transferencia de los recursos era sobre la totalidad de los que corresponden a la comunidad, y no solo a los de índole federal como lo determinaron en la sesión de cabildo del 4 de febrero, ya que en la sentencia no se fijó una limitación al respecto. Después, en sesión de cabildo del 26 de febrero se revocó el acuerdo tomado sobre la entrega de los recursos federales o de otro tipo a la comunidad, y condicionó la entrega de los recursos públicos aprobados hasta en tanto no se precisará quién tendría a su cargo las responsabilidades de la transferencia, así como los elementos cualitativos y cuantitativos que se ordenaron en la sentencia.

En este aspecto, quiero aclarar que el ayuntamiento condicionó algo que ya estaba definido, pues estaba claro que la autoridad responsable sería el Concejo Comunal y, de igual forma, ya se habían definido los elementos cualitativos y cuantitativos, lo que me permitiré explicar detalladamente más adelante.

Cuando se hizo del conocimiento del Tribunal la determinación del cabildo, multó a cada uno de los miembros y emitió un acuerdo plenario de incumplimiento en el que determinó que el Tribunal no se limitó a los recursos de índole federal, pues en la sentencia se precisó que se les transfiriera los recursos que
.....

12 Acuerdo plenario de incumplimiento de sentencia, dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEM-JDC-187/2018, del veintiocho de marzo de dos mil diecinueve.

correspondan a la comunidad, sin que se hubiera realizado una precisión limitativa, por lo que ordenó llevar a cabo los actos necesarios a fin de hacer efectivo el derecho de la comunidad.

Además de lo anterior, el Tribunal en plenitud de jurisdicción revocó los acuerdos tomados en sesión de cabildo del 26 de febrero, bajo el argumento de que “la Ley Orgánica Municipal no establece o concede atribuciones a los ayuntamientos para revocar sus propios acuerdos o para cambiar las situaciones jurídicas constituidas a partir de los mismos; además, porque viola el principio de progresividad establecido en el artículo primero de la Constitución Federal”.¹³

Con relación a la definición de los aspectos cualitativos y cuantitativos, el Tribunal ordenó que, para una mayor clarificación del tema, el IEM debía llevar a cabo una reunión entre el ayuntamiento y las autoridades tradicionales de la comunidad (Concejo Comunal, Comisariado de Bienes Comunales, Consejo de Vigilancia y jefes de Tenencia) con el objeto de que entre todos definieran los elementos cuantitativos y cualitativos mínimos para la transferencia de responsabilidades en la administración de los recursos públicos; y ordenó al ayuntamiento que, una vez hecho lo anterior, debía cumplir con la transferencia de los recursos bajo apercibimiento que, de no hacerlo en tiempo y forma con lo ordenado, se le impondría, a cada uno de los integrantes del cabildo, una multa hasta por cien veces la unidad de medida y actualización, misma que, en su caso, tendría que ser cubierta de su propio patrimonio.

VI. Elementos cualitativos y cuantitativos

Sin duda, hablar de elementos cualitativos y cuantitativos nos genera algunas dificultades en cuanto a la claridad de lo que contiene cada aspecto; en teoría, muchos de estos elementos no tendrían que ser definidos por las autoridades en virtud de ya es-
.....

¹³ *Idem.*

tán bien definidos en la normativa correspondiente. Me permitiré señalar cada uno de los elementos que de manera específica nos ordenó el Tribunal que definiéramos con las autoridades tradicionales:¹⁴

I. Elementos cualitativos

A. La autoridad comunal o tradicional que tendrá a su cargo las responsabilidades derivadas de la transferencia de las atribuciones o facultades relacionadas con la administración de los recursos económicos.

Este elemento se definió en la consulta para la transferencia de recursos, en la que las autoridades por mayoría de votos determinaron que sería el Concejo Comunal; por ende, ya no era un tema para definir en la reunión ordenada por el Tribunal.

B. 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, de conformidad con las leyes aplicables.

La definición de este elemento cualitativo no es una determinación que pueda quedar a criterio o voluntad de las autoridades que ejercen el recurso, en virtud de que la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y la auditoría son obligaciones que van implícitas con el derecho de administrar los recursos, pues al tratarse de recurso público quien lo administra tiene la obligación de justificar adecuadamente el gasto en términos de la legislación aplicable, y quien fiscaliza y audita tiene la obligación de exigir el correcto manejo de los recursos.

.....

14 Tesis LXIV/2016 aprobada por la Sala Superior, de rubro: “PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO”.

¿Podríamos pensar, acaso, que por tratarse de autoridades tradicionales no están obligadas a rendir cuentas o a ser fiscalizadas o auditadas? No, las autoridades tradicionales tienen la obligación de rendición de cuentas y la transparencia, al igual que todas las autoridades o entes que manejan recursos públicos, el propio TEEM ha manifestado que se trata de principios fundamentales del Estado Constitucional Democrático de Derecho y aun como comunidades indígenas que tienen reconocido su derecho de auto organización, al ejercer recursos públicos es su deber la rendición de cuentas ante las autoridades correspondientes, pues no existe fundamento constitucional ni legal que exima al Concejo Comunal que ejerza directamente el presupuesto que le corresponde a la comunidad a no transparentar los recursos públicos que se reciban. Si bien se reconoce el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas, el artículo 134 constitucional establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.¹⁵

Así las cosas, la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y la auditoría no son opcionales, son obligaciones que van implícitas con la administración de recursos, y la definición de este elemento será en los tiempos y formas que estén marcados en la legislación; de lo contrario se corre el riesgo de ser sujeto de responsabilidad. Por lo tanto, en lo relativo a este elemento se expone su contenido y alcances durante la etapa informativa de la consulta para la transferencia de recursos económicos, como una obligación para quien asumirá la responsabilidad y no como una opción; por ello, en la consulta no se preguntó de manera explícita si estaban de acuerdo en cumplir o no con estas obligaciones ya que habían sido claramente explicadas.¹⁶

.....

15 Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, TEEM-JDC-028/2019, http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5d11616f6bfab.pdf

16 Véase el Cuadro 3. Fase informativa de la segunda consulta, de este documento.

C. Periodicidad de la obligación de informar a las autoridades competentes sobre el destino y aplicación de los recursos públicos autorizados a la comunidad.

Este elemento está íntimamente relacionado con el anterior, al tratarse de obligaciones que ya están reguladas. De acuerdo con la fracción III, del artículo 123 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, los ayuntamientos tienen la atribución de “aprobar su presupuesto de egresos con base en los ingresos disponibles y entregar al Congreso del Estado los informes trimestrales del ejercicio dentro de un plazo de treinta días naturales después de concluido el trimestre. La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo a más tardar el treinta y uno de marzo del año siguiente”¹⁷. De tal forma que la periodicidad de la obligación de informar a las autoridades competentes sobre el destino y aplicación de los recursos públicos no es un tema que se deba poner a consideración; es una obligación cuyo cumplimiento será revisado por la Auditoría Superior de Michoacán ya sea del estado o de la Federación, en su caso, según la procedencia del recurso.

D. Criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de recursos, que darían respuesta a cómo, cuándo y en dónde se realizaría la entrega, tales como: 1. fechas; 2. si ha de hacerse en una sola exhibición o en ministraciones; 3. si se hace mediante instituciones bancarias, con títulos de crédito, o bien mediante alguna otra forma; y, 4. las constancias de recibo, entre otros aspectos de carácter cualitativo, culturalmente compatibles con la comunidad.

Por lo que toca a las fechas de entrega de los recursos, éstos se ajustan a los tiempos establecidos en términos del artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece que es obliga-

.....

17 En el caso de los recursos federales la obligación está regulada en el párrafo tercero, fracción VI, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ción de los gobiernos estatales publicar el calendario de ministraciones a más tardar el 31 de enero de cada año.¹⁸ No debemos olvidar que el recurso de los ayuntamientos se compone de una parte federal y otra estatal; por su parte, las entidades estatales reciben recurso de la Federación, que depende de un calendario de ministraciones que se distribuye en doce pagos mensuales; por lo tanto, el estado también distribuye a los municipios el recurso en doce pagos mensuales, porque así está diseñado el sistema de coordinación fiscal, de tal manera que en lo relativo a las fechas y al número de exhibiciones o ministraciones en que será entregado el recurso, éste deberá ajustarse al diseño fiscal de nuestro país y entidad; pues aun cuando las autoridades tradicionales lo desearan de forma distinta no podría ser, pues tendría que cambiarse el sistema de coordinación fiscal desde la Federación.

En lo que respecta los incisos c) y d) concernientes a qué si la entrega de los recursos se hará mediante instituciones bancarias, con títulos de crédito u otra forma y las constancias de recibo, culturalmente con la comunidad, la Ley General Gubernamental establece la obligación de los entes públicos (considerando que las autoridades tradicionales, por el manejo de recursos públicos, se consideran entes públicos), de registrar los documentos justificativos y comprobatorios, como la información asociada a los momentos contables del gasto comprometido y devengado; para lo cual el gobierno comunal implementará los programas para que los pagos se hagan directamente en forma electrónica, mediante abono en cuenta de los beneficiarios, “salvo en las localidades donde no haya disponibilidad de servicios bancarios”¹⁹.

.....

18 Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2019, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de enero de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548475&fecha=21/01/2019

19 Las localidades sin disponibilidad de servicios bancarios son aquellas ubicadas en municipios que no cuenten con un canal de acceso a cajeros automáticos, sucursales o corresponsales bancarios, donde se puedan realizar retiros y depósitos, de conformidad con el Reporte de Inclusión Financiera.

De la página web del Servicio de Administración Tributaria, en el buscador de localidades sin servicios financieros²⁰, se advierte que en el municipio de Nahuatzen no cuenta con éstos, por lo que la forma de entrega del recurso queda a consideración de la Secretaría de Finanzas del Estado, quien directamente se coordina con la comunidad. No obstante, en la práctica la entrega siempre se hace mediante instituciones bancarias con el objeto de mantener mayor control sobre los recursos económicos, por lo que los Concejos Comunales o Indígenas deben abrir una cuenta bancaria y darse de alta ante el Sistema de Administración Tributaria, con el fin de garantizar un manejo más adecuado y transparente del recurso.

En cuanto a las constancias de recibo; entre otros aspectos de carácter cualitativo culturalmente compatibles con la comunidad, hay que decir que tanto la Auditoría Superior de la Federación como la del estado aplican sus criterios para la revisión y comprobación del gasto de las autoridades. De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán, las comunidades o consejos indígenas y ciudadanos son considerados como una entidad objeto de fiscalización por parte de la auditoría, por lo que será ésta la que determine las comprobaciones que podrá aceptar y que, en su caso, como lo indicó la Sala Superior en la tesis LXIV/2016, se debe buscar que sean culturalmente compatibles con la comunidad.

E. Lo relativo a la prestación de los servicios públicos municipales en la comunidad.

Conforme a los artículos 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 123, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo, los servicios básicos de carácter obligatorio son:

.....

20 <http://consultaescuelas.sat.gob.mx/LocalidadesSinServicioFinanciero.Presentacion/Localidades-SinServicioFinanciero.aspx>

“(…)

- a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b) *Alumbrado público.*
- c) *Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) *Mercados y centrales de abasto;*
- e) *Panteones;*
- f) *Rastros;*
- g) *Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) *Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;*
- i) *Los demás que las Legislaturas locales (Congreso del Estado) determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”*

Hay que decir que estas obligaciones también van implícitas con la administración de los recursos; es decir, el recurso público tiene como fin la satisfacción y cumplimiento de estos servicios (como mínimo), mismos que son atribución formal del ayuntamiento; sin embargo, cuando se realiza la transferencia de los recursos a una comunidad para el ejercicio de su derecho a la autonomía y autogobierno también se transfieren estas obligaciones para las que está destinada una parte del recurso, de lo contrario sería incongruente otorgar solo el derecho y no las obligaciones; pero, además, hay que decir que justo en eso consiste el ejercer su autonomía: tener la facultad tanto sobre el recurso como sobre los servicios a la comunidad. Por lo tanto, si se aceptan los recursos se aceptan las obligaciones que conlleva, entre ellas proporcionar estos servicios; si no se aceptan las obligaciones, difícilmente se le reconocería su derecho a la entrega del recurso.

F. Definir el papel que asumirán el encargado del Orden y el sub-representante de Bienes Comunales, dado que quien llevará la administración de los recursos públicos será el Concejo Comunal.

Podemos decir que de todos los elementos cualitativos descritos con antelación éste era el único que plenamente le correspondía definir a las autoridades tradicionales, por lo que este aspecto sí debía ser puesto a consideración.

Todos los incisos anteriores son los elementos cualitativos que deben ser definidos previos a la transferencia de los recursos. Quiero hacer la aclaración de que las fases informativas de las consultas son ampliamente explicadas por el IEM, pero su cumplimiento no se pone a consideración; se asumen como una obligación que en los términos de ley va implícita con el derecho de administrar los recursos. Sin embargo, en esta ocasión el TEEM nos ordenó que preguntáramos a las autoridades tradicionales de manera específica cada uno de estos puntos, a fin de que ellos definieran dichos elementos, como lo explicaré más adelante.

2. Elementos cuantitativos

Se refieren al porcentaje que correspondería a la comunidad de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, para lo cual se considera el criterio de proporcionalidad poblacional con relación al total de habitantes del municipio; y en la propia sentencia del 31 de octubre de 2018 se especificó que “Santa María Sevina es una comunidad que, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI), tenía en ese año una población de 3,344 (tres mil trescientos cuarenta y cuatro habitantes), por lo que corresponde el 12.30% del total del municipio, por ende, dicha información debe servir como referencia para efectos de que se defina el índice poblacional”.

El porcentaje referido se ajusta a las fórmulas que realiza la Secretaría de Finanzas en el Estado para determinar el monto que corresponde a la comunidad, pues tengamos presente que

el recurso que reciben los ayuntamientos se compone de varios fondos, tanto federales como estatales. Por lo tanto, los criterios cuantitativos quedan sujetos al principio de proporcionalidad poblacional como lo estableció el Tribunal, así como a las fórmulas que de acuerdo con la ley realice la instancia gubernamental encargada de los recursos, y de esta manera este criterio tampoco se pone a consideración del Concejo Comunal o indígena respectivo, pues está plenamente definido.

VII. Acatamiento del acuerdo plenario de incumplimiento de sentencia

Habiendo explicado lo anterior, el IEM debería cumplir con el acuerdo en el que el TEEM nos ordenó llevar a cabo una reunión entre el ayuntamiento y las autoridades tradicionales de la comunidad, *a efecto de que fueran las autoridades tradicionales las que definieran los elementos cuantitativos y cualitativos mínimos para la transferencia de responsabilidades en la administración de los recursos públicos.*

Cuando el Tribunal nos ordenó lo referido surgieron muchas interrogantes: ¿acaso vamos a preguntar a las autoridades tradicionales si desean rendir cuentas o ser auditados? o ¿cómo es que desean hacerlo?; o bien, vamos a definir ¿con que periodicidad desean informar el destino y aplicación de los recursos públicos?, de igual forma, dejaremos a criterio de las autoridades el ¿cómo y cuándo desean recibir su recurso?, ¿si ha de ser en una sola exhibición o en ministraciones?, ¿si desean que sea mediante instituciones bancarias, con títulos de crédito, o bien mediante alguna otra forma?, y ¿si aceptan asumir la prestación de servicios públicos o cómo desean hacerlo?

Vamos a suponer que, efectivamente, en acatamiento al acuerdo el Instituto Electoral hubiese preguntado o puesto a discusión los elementos anteriores, ¿qué hubiera pasado si nos respondían que no deseaban rendir cuentas?, ¿y si nos respondían

que era su deseo recibir el recurso total en una sola ministración al paso de una semana, por ejemplo? ¿y qué tal si nos hubieran dicho que deseaban recibir el recurso en efectivo?, ¿y si hubieran respondido que no deseaban asumir la prestación de servicios públicos? Evidentemente, cualquier respuesta que no se ajustara a los criterios y formas que ya están definidos en la ley hubiera sido trivial y fuera de toda realidad, en virtud de que existe un sistema que establece con claridad cómo se debe rendir cuentas y hay un sistema de coordinación fiscal que deja claro cómo baja el recurso a los municipios; por lo tanto, cualquier criterio fuera de lo ya establecido hubiera sido imposible de materializar, hasta en tanto no exista una legislación que defina y permita criterios y formas especiales para las comunidades y consejos comunales o indígenas.

Bajo este orden de ideas, el propio artículo 2 de la Constitución Federal establece en su párrafo cuarto que “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”; es decir, (desde nuestra interpretación y aplicado al tema que nos ocupa) no hubiésemos podido diseñar un sistema específico para la comunidad de Santa María Sevina. La autonomía tiene dos grandes límites y son: por un lado, el respeto a los derechos humanos; y por otro, el seguir funcionando bajo los parámetros de un modelo de país que permite una coordinación en un tema que es primordial: el manejo de los recursos económicos públicos.

Así las cosas, las preguntas se diseñaron de tal forma en que solo pudieran responder en sentido afirmativo o negativo; pero, además, la pregunta ya llevaba implícita la obligación establecida de acuerdo con la normatividad vigente. Todo quedó de la siguiente manera:

a) 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 corresponden a la comunidad, de conformidad con las leyes aplicables.

| Preguntas | Votación general | | | | | | | |
|---|-------------------|----|---------------------------------|---------|-----------------------|--------|-----------------|----|
| | Jefes de Tenencia | | Comisariado de Bienes Comunales | | Consejo de Vigilancia | | Concejo Comunal | |
| | SI | NO | SI | NO | SI | NO | SI | NO |
| 1. ¿Están de acuerdo en la definición de una figura de enlace conformada por integrantes de la autoridad tradicional responsable de la gestión y administración de los recursos que le corresponden a la comunidad para que sea el facilitador de la documentación con las autoridades municipales, estatales y federales en los términos de la normatividad aplicable vigente? | X | | 1 voto | 2 votos | 2 votos | 1 voto | X | |
| 2. ¿Están conscientes de que el mal manejo de los recursos económicos que administrarán implica responsabilidades de acuerdo con la legislación aplicable? | X | | X | | X | | X | |
| 3. ¿Se comprometen a realizar cada tres meses una asamblea general para informar a la comunidad la manera en que se han ejercido los recursos públicos? | X | | X | | X | | X | |
| 4. ¿Están conscientes que la fiscalización de los recursos federales que serán administrados por la autoridad tradicional debe hacerse en coordinación con el ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán? | X | | X | | X | | X | |

b) Periodicidad de la obligación de informar a las autoridades competentes sobre el destino y aplicación de los recursos públicos autorizados a la comunidad.

| Preguntas | Respuestas | | | | | | | |
|--|-------------------|----|---------------------------------|----|-----------------------|----|-----------------|----|
| | Jefes de Tenencia | | Comisariado de Bienes Comunales | | Consejo de Vigilancia | | Concejo Comunal | |
| | SI | NO | SI | NO | SI | NO | SI | NO |
| 5. ¿Están de acuerdo en informar sobre el destino y aplicación de los recursos públicos autorizados a la comunidad en los tiempos y plazos establecidos en la legislación aplicable? | X | | X | | X | | X | |

c) Criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de recursos, que darían respuesta a cómo, cuándo y en dónde se realizaría la entrega, tales como: 1. fechas; 2. si ha de hacerse en una sola exhibición o en ministraciones; 3. si se hace mediante instituciones bancarias, con títulos de crédito, o bien mediante alguna otra forma; y, 4. las constancias de recibo, entre otros aspectos de carácter cualitativo, culturalmente compatibles con la comunidad.

| Preguntas | Respuestas | | | | | | | |
|---|-------------------|----|---------------------------------|----|-----------------------|----|-----------------|----|
| | Jefes de Tenencia | | Comisariado de Bienes Comunales | | Consejo de Vigilancia | | Concejo Comunal | |
| | SI | NO | SI | NO | SI | NO | SI | NO |
| 6. ¿Están de acuerdo en que la entrega de los recursos sea de acuerdo con las fechas establecidas por el marco jurídico y las demás instituciones competentes para cada fuente de financiamiento (federal y estatal)? | X | | X | | X | | X | |
| 7. ¿Están de acuerdo en que la entrega del recurso se realice conforme a lo establecido por el marco jurídico y las demás instituciones competentes? | X | | X | | X | | X | |

| | | | | | | | | |
|--|---|--|---|--|---|--|---|--|
| 8. ¿Están de acuerdo en que la entrega del recurso se realice de acuerdo con lo establecido por la ley aplicable en la materia y las demás instituciones competentes? | X | | X | | X | | X | |
| 9. ¿Están de acuerdo en registrar los documentos justificativos y comprobatorios respecto del manejo de los recursos económicos conforme a lo establecido en las leyes aplicables? | X | | X | | X | | X | |
| 10. ¿Están de acuerdo en registrar ante el Ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán, los documentos justificativos y comprobatorios respecto de la recepción de los recursos económicos en los términos de las leyes aplicables? | X | | X | | X | | X | |

d) Lo relativo a la prestación de los servicios públicos municipales en la comunidad.

| Preguntas | Respuestas | | | | | | | |
|---|-------------------|----|---------------------------------|----|-----------------------|----|-----------------|----|
| | Jefes de Tenencia | | Comisariado de Bienes Comunales | | Consejo de Vigilancia | | Concejo Comunal | |
| | SI | NO | SI | NO | SI | NO | SI | NO |
| 11. ¿Están de acuerdo en que la prestación de servicios públicos a la comunidad se lleve a cabo de acuerdo con el convenio respectivo que se celebre con el Ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán? | X | | X | | X | | X | |

Con relación a los elementos cuantitativos.

| Preguntas | Respuestas | | | | | | | |
|--|-------------------|----|---------------------------------|----|-----------------------|----|-----------------|----|
| | Jefes de Tenencia | | Comisariado de Bienes Comunales | | Consejo de Vigilancia | | Concejo Comunal | |
| | SI | NO | SI | NO | SI | NO | SI | NO |
| 12. ¿Están de acuerdo en que la definición del porcentaje de recursos que corresponderá a la comunidad de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, se determinará bajo un criterio de proporcionalidad poblacional con relación al total de habitantes del municipio y al criterio de equidad frente a la desigualdad estructural que ha afectado a los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país? | X | | X | | X | | X | |
| 13. ¿Están de acuerdo en que los elementos cuantitativos y cualitativos definidos anteriormente, están sujetos a cambios o adecuaciones, conforme a la creación o modificación de la normatividad aplicable? | X | | X | | X | | X | |

VIII. Reflexiones finales

1. La consulta para la transferencia de los recursos a la comunidad de Santa María Sevina, municipio de Nahuatzen, a diferencia de San Francisco Pichátaro, Santa Fe de la Laguna, Arantepacua y la cabecera de Nahuatzen, representó una valoración más profunda sobre lo que implica la definición de los elementos cualitativos y cuantitativos, pues ciertamente las comunidades indígenas deberían poder definir con mayor libertad varios de estos elementos; sin embargo, resulta complejo asumir un diseño que

se salga de las formas de nuestra normatividad. Para ello habría que tener una legislación que permita o establezca nuevos límites que, a su vez, den claridad a las autoridades de hasta dónde llega la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, de tal manera que no se trastoquen sus usos y costumbres, pero también que garantice a los ciudadanos un uso eficiente y adecuado de los recursos públicos.

2. Sin lugar a dudas esta ausencia de normatividad coloca también a los ayuntamientos en una falta de certidumbre al tener la responsabilidad constitucional sobre los recursos económicos y sobre los servicios, que si bien podemos decir que ceden estos derechos en acatamiento a una sentencia, también hay que dejar claro que no todas las instancias gubernamentales están en la misma sintonía sobre los alcances de estas resoluciones, pues aun habiéndose reconocido y materializado el derecho de administración de recursos a una comunidad indígena hay instancias –como la propia Auditoría Superior de la Federación– que siguen atribuyendo la responsabilidad a los ayuntamientos, dejándolos así frente una disyuntiva en que ellos ya no pueden responder por un recurso que ya no ejercen y, como consecuencia, hay más resistencia de los ayuntamientos para el reconocimiento de estos derechos.

3. Las complejidades que aquí se han planteado (aunado a muchas otras) llevan a las comunidades a situaciones de inestabilidad social. El legislativo tiene una gran responsabilidad pendiente: reconocer plena personalidad jurídica a las comunidades indígenas (entre otros derechos) para que puedan de manera eficiente materializar los derechos cuyo reconocimiento logran.

IX. Fuentes de información

Instituto Electoral de Michoacán, acuerdo que presenta la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que

califica y declara la validez de la consulta a la comunidad indígena de Santa María Sevina, municipio de Nahuatzen, Michoacán, ordenada en el acuerdo CG-418/2018, en cumplimiento a la sentencia TEEM-JDC-187/2018 emitida por el Tribunal electoral del estado de Michoacán, 17 de enero de 2019, <http://congresomich.gob.mx/file/8a-1519.pdf>

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, TEEM-JDC-187/2018, http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5be069f88786b.pdf

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, acuerdo plenario de incumplimiento de sentencia, dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEM-JDC-187/2018, del veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, TEEM-JDC-028/2019, http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5d11616f6bfab.pdf

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tesis LXIV/2016

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2019, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de enero de 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548475&fecha=21/01/2019

Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas, <https://iem.org.mx/index.php/marco-legal/file/22784-reglamento-para-la-consulta-previa-e-informada-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas?start=20>

APLICACIÓN CONCRETA DEL DERECHO DE AUTONOMÍA Y LIBRE DETERMINACIÓN, EN LAS COMUNIDADES DE SAN FELIPE DE LOS HERREROS Y COMACHUÉN

Ana Karen ESPINO VILLEGAS¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Caso de la comunidad de San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan, Michoacán*. III. *Caso de la comunidad de Comachuén, municipio de Nahuatzen, Michoacán*. IV. *Determinaciones tomadas por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán*. V. *Conclusión*. VI. *Fuentes de información*

I. Introducción

El reconocimiento del derecho de autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas a nivel internacional, federal y local ha provocado la reflexión de las comunidades indígenas del país sobre el ejercicio democrático que se lleva a cabo y su participación en el mismo. En el caso del Estado de Michoacán, los pueblos y comunidades indígenas no han estado ausentes de este ejercicio.

Con este antecedente, comunidades indígenas como Cherán, Santa Cruz Tanaco, San Francisco Pichátaro, San Felipe de los Herreros, Santa Fe de la Laguna, Arantepacua, la cabecera municipal de Nahuatzen, Comachuén y Santa María Sevina han logrado el reconocimiento de sus estructuras internas de organización

.....

1 Maestra en Derecho, con opción terminal en humanidades, Técnica Profesional "D", adscrita a la Coordinación de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán.

derivado de su derecho de autonomía y libre determinación, de acuerdo con el artículo 2, fracción I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de buscar soluciones a los problemas que atañen a las mismas a través de una organización tradicional que, a su vez, pretende buscar y ejercer sus propios mecanismos de desarrollo con la finalidad de lograr un mejor bienestar en la comunidad, en sus ámbitos social, económico, político y cultural, a través del mantenimiento del pensamiento tradicional.

Constitucionalmente las comunidades citadas han atravesado por procesos distintos para lograr el reconocimiento de su derecho de autonomía y libre determinación en el manejo de recursos públicos, teniendo como punto en común que tal reconocimiento ha sido otorgado por órganos jurisdiccionales en materia electoral, como el Tribunal Electoral de Estado de Michoacán (TEEM), la Sala Regional Toluca y la Sala Superior, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), instancias que en la mayoría de los casos han vinculado al Instituto Electoral de Michoacán (IEM), para que lleve a cabo los procesos de consulta, entre ellos, de cambio de sistema normativo² y de transferencia de recursos públicos³.

Los casos que se expondrán involucraron únicamente a las comunidades y a los respectivos ayuntamientos, toda vez que del análisis realizado a las demandas presentadas por las comunidades y de las pruebas allegadas como sustento de su solicitud se hizo constar la suscripción de un convenio; por tanto, a partir de

.....

- 2 Proceso que tiene por objeto consultar a una comunidad o pueblo indígena respecto al sistema que quieren adoptar para el nombramiento de sus autoridades administrativas; es decir, si desean transitar o no de la forma de gobierno prevista en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (mediante la elección de un Ayuntamiento), a una tradicional conforme a su sistema normativo interno.
- 3 La consulta de transferencia de recursos públicos tiene varios matices, ya que puede consistir en consultar a la comunidad de que se trate a efecto de definir si desean o no administrar de manera directa los recursos públicos que de manera proporcional le corresponden; o en consultar a la comunidad a través de sus autoridades tradicionales a efecto de definir los elementos cualitativos y cuantitativos de la transferencia de recursos públicos. En el caso de la comunidad de Santa María Sevina se realizaron las dos consultas en mención, en tanto que en otros solo esta última, tal como ocurrió con la comunidad de Arantepacua, entre otras.

ese consenso de voluntades se solicitó su cumplimiento, tal como fue el caso de la comunidad de San Felipe de los Herreros⁴, perteneciente al municipio de Charapan y Comachuén⁵, del municipio de Nahuatzen.

En ambos casos, el TEEM determinó contar con jurisdicción y competencia para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con base en los argumentos siguientes:

- Se trata de una demanda promovida por autoridades representantes de una comunidad y diversos ciudadanos, que se autoadscriben como indígenas.
- Cuando la entrega de recursos públicos está vinculada directa e inmediatamente con el derecho a la participación política efectiva de las comunidades indígenas frente a las autoridades municipales y estatales produce una vertiente en el derecho electoral, ya que incide en los derechos de autodeterminación y autogobierno.
- Ante la ausencia de regulación legal del derecho de autodeterminación, las autoridades deben acudir a los criterios rectores de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos.
- Al tratarse de una comunidad indígena que plantea el menoscabo a su derecho a la libre determinación y autogobierno, con relación a la participación política efectiva, identificó y analizó los agravios invocados, supliendo sus deficiencias.

.....

4 El documento utilizado para el análisis del caso de la comunidad de San Felipe de los Herreros fue la sentencia TEEM-JDC-005/2017, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán el 27 de abril de 2017; así como de la información recabada en la entrevista realizada a Carlos Gutiérrez Fuentes, consejero de medio ambiente y desarrollo rural y sustentable, del Consejo de Administración de la Comunidad de San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan, Michoacán, el 25 de mayo de 2019.

5 El documento utilizado para el análisis del caso de la comunidad de Comachuén fue la sentencia TEEM-JDC-152/2018 emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el 21 de agosto de 2018.

Estos criterios derivaron a su vez de los precedentes emitidos por la Sala Superior del TEPJF al resolver los juicios: SUP-JDC-1865/2015⁶ y SUP-JDC-1966/2016⁷, que han servido como antecedente en los casos que se exponen.

En estas sentencias la Sala Superior resolvió –con base en diversos ordenamientos y resoluciones internacionales⁸ y nacionales, así como en estudios de organismos reconocidos por el Gobierno mexicano, la interpretación de diversas investigaciones, resoluciones y acuerdos de diversos organismos internacionales– determinar dos temas relevantes para las comunidades indígenas, el primero relacionado con el principio de libre autodeterminación:

Esta Sala Superior considera procedente determinar, para superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentra la comunidad actora, mediante una acción declarativa de certeza, es decir, un reconocimiento en esta sede judicial, que la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro, como concreción de sus derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con sus derechos de participación política efectiva, tiene el derecho a determinar libremente su condición política y, por lo tanto, su derecho a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a la comunidad, mediante el establecimiento de garantías mínimas, en relación con el ayuntamiento de

.....

- 6 Relativa a la acción declarativa de certeza de derechos, mediante la cual concluyó que la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro tiene los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, para determinar libremente su condición política, frente al municipio de Tingambato y demás autoridades de Michoacán.
- 7 Respecto a la consulta a la comunidad de San Marcos Zacatepec, sobre las condiciones mínimas para la entrega de los recursos económicos que debe administrar directamente la comunidad, y que debe entregar el ayuntamiento de Santa Catarina Juquila Oaxaca.
- 8 Principalmente: Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

Tingambato y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, por cuanto hace a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden (SUP-JDC-1865/2015, pp. 56-57).

El segundo está ligado con aspectos financieros en los que se establecen qué elementos mínimos son necesarios para la transferencia de responsabilidades, relacionada con la administración de recursos, derivada del derecho de autogobierno, los cuales fueron expuestos de la siguiente manera (SUP-JDC-1966/2016, pp. 48-50):

1. *Elementos cualitativos*

- Determinar la o las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias enjuiciantes, que tendrán a su cargo las responsabilidades derivadas de la entrega 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, de conformidad con el artículo 2º, apartado B, primer párrafo, fracción I, parte final, de la Constitución Federal.
- Los criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de recursos. Esos criterios tienen que dar respuesta a cómo, cuándo y en dónde se realizará 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.

2. Elementos cuantitativos

- El porcentaje que corresponda a las comunidades indígenas, 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, de la Constitución Federal.

Es relevante señalar que las comunidades y ayuntamientos objeto de estudio en el presente artículo celebraron convenios para la transferencia y entrega de recursos públicos, que son administrados directamente por las comunidades, por lo que se contextualizará el caso de cada una de éstas y, posteriormente, se realizarán algunas consideraciones sobre el por qué en las sentencias del TEEM se consideró innecesaria la realización de una consulta a efecto de definir la entrega de recursos públicos, en el caso de San Felipe de los Herreros, y a que la realización de este ejercicio no formó parte de la litis, para el asunto de Comachuén.

II. Caso de la comunidad de San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan

La comunidad de San Felipe de los Herreros se localiza al interior del municipio de Charapan, Michoacán. Conforme al Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI) cuenta con 1,898 habitantes, lo que corresponde al 15.6 por ciento del total del municipio (12,163 habitantes); considerándose una de las comunidades más pequeñas dentro del mismo. La cual se encuentra integrada por cuatro barrios: San Simón, Santa Catarina, San Sebastián y San Lorenzo.

Respecto a su forma interna de organización, cabe señalar que –anterior a la solicitud presentada al ayuntamiento de Cha-

rapan, por parte de la comunidad de San Felipe de los Herreros—ésta ya contaba con una estructura interna de gobierno, conformada por las siguientes autoridades⁹:

- Asamblea Comunal, considerada como la máxima autoridad de la comunidad.
- Dos Jefaturas de Tenencia (propietario/a y suplente), nombradas la primera semana de enero de cada año, las cuales trabajan por un periodo de seis meses cada una, llevando a cabo trabajos sociales, de gestión, así como de justicia.
- Doce auxiliares de las Jefaturas de Tenencia, integradas por cuatro comandancias (una por barrio) y ocho Jefaturas de Manzana (dos por barrio), encargadas de auxiliar a la Jefatura de Tenencia, en las rondas comunitarias, con el fin de prevenir cualquier incidente o alteraciones del orden en la comunidad.
- La Representación de Bienes Comunales, integrada por un propietario/a y un suplente, y el Consejo de Vigilancia, conformado por dos o tres personas de cada uno de los barrios, ambas autoridades electas por un periodo de tres años, las cuales eran las encargadas de cuidar el bosque y las aguas de la comunidad, así como de cumplir con lo establecido en la Ley Agraria.
- Cuatro jueces/juezas de Tenencia (uno/a por barrio), nombrados/as por un periodo de tres años, y que fungen como un órgano de justicia comunitario.

De lo anterior, es visible que la comunidad de referencia ha ejercido en el pasado y actualmente, una forma interna de gobierno que le ha ayudado a tomar decisiones enfocadas a mejorar el

.....

9 Datos obtenidos de la entrevista realizada a Carlos Gutiérrez Fuentes, consejero de medio ambiente y desarrollo rural y sustentable, del Consejo de Administración de la Comunidad de San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan, Michoacán, el 25 de mayo de 2019.

bienestar de la comunidad. Es por ello, que ante las deficiencias en la conclusión de obras y servicios en la comunidad, en asamblea comunal celebrada el 12 de julio de 2015, la comunidad decidió solicitar al ayuntamiento de Charapan el presupuesto que de manera proporcional les correspondía, a efecto de que éste fuera administrado directamente por la comunidad.

En atención a la determinación tomada, el 30 de julio de 2015 se llevó a cabo reunión de trabajo entre autoridades y un grupo de personas de la comunidad, el presidente municipal, el síndico y los regidores del ayuntamiento de Charapan, con el objeto de informar las determinaciones tomadas en la asamblea comunal celebrada el 12 de julio. Posteriormente, el 23 de febrero de 2016 las autoridades tradicionales de la comunidad y el ayuntamiento firmaron convenio para la entrega y administración directa de los recursos federales y estatales, en el que se acordó que:

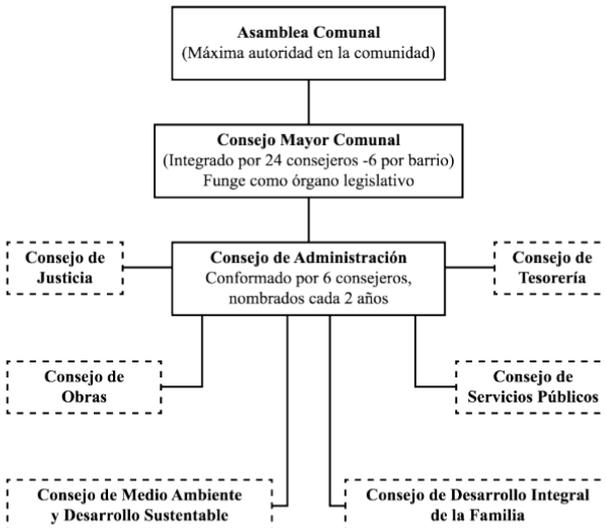
1. El ayuntamiento presentaría a las autoridades tradicionales de San Felipe de los Herreros la Ley de Ingresos del Municipio de Charapan, para el ejercicio fiscal correspondiente, el programa operativo anual vigente, así como informes legales de las asignaciones presupuestales federales y estatales con la finalidad de conocer a cabalidad el presupuesto total asignado al municipio; así como, entregaría anualmente a la comunidad el 15.6% del total de presupuesto federal y estatal asignado al municipio.
2. La fiscalización de los recursos se realizaría conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal y demás legislación vigente en la materia.

Convenio que como se deriva del escrito de demanda presentada por la comunidad de San Felipe de los Hereros, se incumplió por parte del ayuntamiento, pese a las diversas solicitudes realizadas por la misma. Ante dicha negativa, el 22 de marzo de 2017 los representantes de Bienes Comunales, jefes de Tenencia, Consejo Comunal Indígena y diversos habitantes de la comunidad de referencia promovieron ante el TEEM juicio para la protección

de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual se registró con clave TEEM-JDC-005/2017.

Al respecto, el órgano jurisdiccional mediante sentencia de veintisiete de abril de dos mil diecisiete, ordenó al ayuntamiento de Charapan entregara los recursos públicos correspondientes a la comunidad de San Felipe de los Herreros, conforme lo establecido en el convenio celebrado el 23 de febrero de 2016, entre éste y la comunidad; al respecto, vinculó a dicho ayuntamiento para que en un plazo no mayor a quince días hábiles, en conjunto con la comunidad indígena de referencia, a través de sus autoridades tradicionales determinaran los elementos mínimos necesarios para complementar la entrega y administración de los recursos públicos.

Por lo anterior, la comunidad tuvo que realizar una reestructuración de sus autoridades tradicionales, a efecto de que le fuera entregado de manera directa el recurso público que de manera proporcional le correspondía, quedando de acuerdo con los datos recabados en la entrevista realizada a Carlos Gutiérrez Fuentes, de la siguiente manera:



III. Caso de la comunidad de Comachuén, municipio de Nahuatzen

La comunidad de Comachuén pertenece al municipio de Nahuatzen, Michoacán, se encuentra localizada en la meseta purépecha, la cual de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI), es la comunidad más poblada después de la cabecera municipal, ya que cuenta con 4,762 cuatro mil setecientos sesenta y dos habitantes¹⁰, cifra que corresponde al 17.52% de la población total del municipio (27,174 habitantes). De igual manera, se desprende del catálogo de localidades indígenas 2010 del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que se encuentra catalogada como parte de un municipio indígena¹¹.

En cuanto su forma interna de organización, es importante señalar que antes de que la comunidad solicitara la transferencia de los recursos públicos que de manera proporcional le corresponde, ya contaba con una estructura interna de gobierno, la cual se conformaba por autoridades: tradicionales (comisionados de barrios, consejeros políticos, rondas y vigilantes del bosque); de justicia (jueces de tenencia); civiles (jefes de Tenencia, jefes de manzana y rondas); agrarias (representantes de bienes comunales, concejo de posesionarios de la zona en conflicto y concejo de vigilancia de la zona del bosque); y, religiosas (concejeros del templo, cargueros, ministros de culto y sequitos), siendo la máxima autoridad la Asamblea Comunitaria¹².

Las autoridades en cuestión han jugado un papel muy importante en la organización y normatividad comunitaria, ya que

10 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/tmp/scitel/default?ev=5>. Consultado del 28 de mayo de 2019.

11 Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Catálogo de localidades indígenas. disponible en: [2010http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/](http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/). Consultada el 25 de mayo de 2019.

12 FELIPE CRUZ, Celerino, *Tesis que para obtener el título de Doctor en Filosofía, Jurhimbekua jingoni jurámukua, Fundamentos de la normatividad social de la cultura p'urhépecha. Hacia una filosofía jurídica y política de la multiculturalidad*, Morelia, Michoacán, Instituto de Investigaciones Filosóficas "Luis Villoro" de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, agosto 2017, p. 263. Disponible en: http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/bitstream/handle/DGB_UMICH/30/IIF-D-2017-1269.pdf?sequence=1.

los nombramientos van más allá de ser solo representantes del municipio, ejemplo de ello, es el caso de los jefes de Tenencia, quienes tienen facultades para atender diversos conflictos comunitarios y de carácter disciplinario¹³, su nombramiento es anual y no cada tres años como lo establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

De lo anterior se puede descartar que la comunidad de Comachuén a lo largo de los años haya mantenido una estructura de organización interna, que le permitió tomar la determinación de solicitar la transferencia de los recursos públicos que de manera proporcional le corresponde. Derivado de ello, es que mediante asamblea comunitaria celebrada el 18 de abril de 2018 decidió ejercer su derecho de autodeterminación, autogobierno y autonomía reconocido en diversos ordenamientos de carácter internacional, federal y local, por lo que acordó en dicha asamblea iniciar los trámites legales necesarios para que se les reconociera ese derecho, conformando para tal efecto una Comisión de Gestión y Seguimiento, facultada para hacer las gestiones necesarias ante el ayuntamiento de Nahuatzen, respecto de la entrega del presupuesto directo que le correspondía a la comunidad, para que fuera administrado por ésta, en razón de que es un derecho que le asiste a la comunidad de conformidad con lo establecido en el artículo 2.º constitucional y en los tratados internacionales, así como para que informara a la asamblea sobre los resultados obtenidos.

De ahí que, en fecha posterior dicha comisión presentó solicitud ante el ayuntamiento de Nahuatzen, a la cual dio contestación mediante oficio señalando que reconocía el derecho de libre determinación y autogobierno a la comunidad, manifestando no tener inconveniente en la entrega de los recursos, requiriendo que la solicitud se realizara por una autoridad tradicional, como es un Consejo Indígena.

.....
13 Ibidem, p. 383.

En atención a lo anterior, el 13 de mayo de 2018 la comunidad celebró asamblea general, a efecto de conformar un Concejo Comunal, mismo que se integró por ocho personas, que serían las encargadas de ejecutar de manera directa el presupuesto que le correspondía a la comunidad, teniendo como máxima autoridad la asamblea comunal; fijándose el método de elección de los integrantes, la conformación territorial de la comunidad (el barrio de arriba y el barrio de abajo), y se establecieron las facultades que tendría el Concejo.

Realizado lo anterior, se presentó una nueva solicitud al ayuntamiento, mismo que en sesión ordinaria de cabildo celebrada el 18 de mayo de 2018 determinó autorizar la transferencia de recursos públicos, siempre y cuando se definieran todas las condiciones de dicha transferencia mediante un convenio, el cual fue celebrado el 28 de mayo, a fin de formalizar la entrega de los recursos, acordando:

1. La transferencia de recursos públicos correspondería al 17.25%, del presupuesto asignado al Ayuntamiento de Nahuatzen, tomando en consideración su porcentaje poblacional;
2. El Concejo Comunal nombrado por la comunidad sería el encargado de la administración de los recursos públicos que se transfirieran a la comunidad de Comachuén, estableciéndose la integración de este;
3. La transferencia de recursos públicos a la comunidad se efectuaría directamente por el Congreso del Estado de Michoacán y/o por la Secretaría de Finanzas del Estado; estableciendo que una vez que se efectuara el primer traspaso de recursos, el Ayuntamiento, no sería responsable del manejo, transparencia y rendición de cuentas de dicho recurso;
4. La transferencia se realizaría mediante depósito y/o transferencia electrónica;
5. La comunidad, por conducto del Concejo Comunal, asumiría las obligaciones y responsabilidades que implica el manejo de recursos (rendición de cuentas, transparencia,

- publicidad y servicios públicos municipales);
6. La entrega del recurso se efectuaría a partir del 15 de agosto de 2018; y, que el Concejo de Comachuén se haría responsable de pagar las dos quincenas del mes de agosto a los trabajadores del Ayuntamiento; y,
 7. La comunidad extendería recibo, comprobante o documento en el que acreditara la recepción del recurso que le fuera entregado.

El 11 de junio de 2018 los integrantes del Concejo Comunal de la comunidad de referencia promovieron ante el TEEM un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a efecto de que les fuera reconocido su derecho a la libre determinación, autogobierno y autonomía como comunidad indígena; el derecho a la administración directa de los recursos públicos que de manera proporcional le correspondían; así como de que dicho órgano jurisdiccional sancionara el convenio celebrado con el ayuntamiento, y se vinculara a las autoridades federales, estatales y municipales al cumplimiento del mismo, juicio que fue registrado con la clave TEEM-JDC-152/2018; y, mediante sentencia emitida el veintiuno de agosto del mismo año, declaró válido el convenio antes referido, reconociendo el derecho a la comunidad para la administración directa de los recursos que de manera proporcional correspondían.

IV. Determinaciones tomadas por el TEEM

El sustento de las consideraciones adoptadas por el TEEM al resolver los casos descritos, se pueden resaltar al menos dos elementos: el primero, las comunidades contaban con actas de asamblea en las que constó que éstas habían determinado administrar de manera directa los recursos que de manera proporcional le correspondían; y, segundo, existían convenios signados entre las comunidades –San Felipe de los Herreros y Comachuén- y los

ayuntamientos –Charapan y Nahuatzen-, en los cuales se establecía tanto el consentimiento por parte de éstos últimos a entregar los recursos a dichas comunidades, de acuerdo con el porcentaje poblacional de las mismas, como las condiciones mínimas para la transferencia de recursos públicos –elementos cuantitativos y cualitativos-¹⁴.

El primer elemento fue considerado por el TEEM como un ejercicio por parte de dichas comunidades de su derecho de libre determinación, debido a que la asamblea comunitaria de acuerdo con el protocolo de defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, es entendida como uno de los espacios fundamentales en la vida colectiva indígena, toda vez que a través de ella se nombran a las autoridades y se toman decisiones importantes acerca de la organización municipal, uso del territorio y los demás recursos naturales¹⁵.

Por lo que ve al segundo elemento, el TEEM, realizó el estudio de ambos convenios, a fin de verificar si éstos cumplían o no con los elementos cualitativos y cuantitativos mínimos para la transferencia de recursos públicos. En el caso de la comunidad de San Felipe de los Herreros, estimó pertinente complementar el convenio para la entrega y administración de los recursos públicos, celebrado entre la comunidad y el ayuntamiento de Charapan, por lo que vinculó a este último para tal efecto, lo que dio por cumplido con la celebración de las reuniones con la comunidad el 17, 23 y 24 de mayo de 2017¹⁶.

.....

14 En atención a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: “*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley*”.

15 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político- electorales de los pueblos y comunidades indígenas*, Ciudad de México, Tercera edición, 2017, p. 38.

16 Acuerdo Plenario de cumplimiento de sentencia emitido por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán el 30 de junio de 2017 dentro del expediente TEEM-JDC-005/2017, p. 11. Disponible en: http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/resolucion_5980d7d441907.pdf.

Respecto del análisis del convenio celebrado entre las autoridades tradicionales de la comunidad de Comachuén y el ayuntamiento de Nahuatzen, el TEEM resolvió que éste cumplía con los elementos mínimos de carácter cualitativo y cuantitativo, en razón de que dicho documento contenía todos los elementos mínimos para la transferencia de recursos públicos; es decir, se establecía qué autoridades tendrían a su cargo las responsabilidades derivadas de dicha transferencia, las cuestiones mínimas relativas a la rendición de cuentas y transparencia, el periodo en el que se informaría a las autoridades competentes sobre el destino y aplicación de los recursos, la prestación de servicios públicos a la comunidad, los criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de los recursos, así como, el porcentaje que sería transferido a la comunidad a través de sus autoridades tradicionales.

De igual manera, el TEEM consideró en el primer caso –comunidad de San Felipe de los Herreros– innecesaria la realización de una consulta, a efecto de que la comunidad decidiera si querían o no la transferencia de recursos públicos en atención a que ésta mediante asambleas celebradas el 12 de julio de 2015 y el 6 de febrero de 2017, primero, acordó solicitar al ayuntamiento de Charapan la entrega de los recursos públicos que de manera proporcional le corresponden y, segundo, ratificó dicha determinación; así como para definir los elementos cualitativos y cuantitativos de dicha transferencia en razón a la existencia de un convenio en el que se fijaron aspectos necesarios para la entrega y administración del recurso económico.

En el caso de la comunidad de Comachuén no se estudió la posibilidad de la realización de una consulta, toda vez que en la demanda solo se solicitó se sancionara el convenio celebrado entre ésta y el ayuntamiento de Nahuatzen.

V. Conclusiones

El reconocimiento del derecho de autonomía y libre determinación reconocido a diversas comunidades indígenas del estado de Michoacán, ha generado que cada vez más comunidades busquen tal reconocimiento, a efecto de administrar de manera directa los recursos públicos que de manera proporcional les corresponden, generando cambios en las estructuras políticas municipales reconocidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en el artículo 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, ya que a pensar que este último ordenamiento estable en su artículo 114, párrafo tercero, que la ley de la materia establecerá los mecanismos para que en los municipios con presencia de comunidades indígenas, se instituyan órganos colegiados de autoridades representantes de las comunidades indígenas, a fin de garantizar su participación y pleno respeto a la autonomía y personalidad jurídica comunal, no aclara si éstos órganos dependerán del Ayuntamiento o no.

Por tanto, es necesario buscar armonizar en conjunto con los pueblos y comunidades indígenas del estado Michoacán tanto la Constitución local como la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, con el objeto no solo de reconocer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado, sino también de establecer reglas mínimas que den certeza a esas nuevas estructuras, en razón de que actualmente en muchas comunidades existen conflictos internos en torno al reconocimiento de ese derecho y los órganos nombrados para administrar los recursos de las comunidades, entre ellos, la manera en que se integrarán, las atribuciones y obligaciones que tendrá como autoridad tradicional encargada de la administración directa de los recursos públicos, el periodo que durarán en su encargo las autoridades tradicionales, la forma en que podrán ser nombrados o removidos en caso de ser necesario, así como el quórum que deben tener las asambleas comunitarias para que sus decisiones sean validas, esto debido a

que en varios de los conflictos comunitarios que se han presentado en torno al tema se han hecho llegar por parte de los involucrados actas de asamblea general en fechas coincidentes con determinaciones contradictorias, que además carecen de elementos que den certeza al documento que se presenta, acrecentándose de esta manera los conflictos internos de las comunidades.

Es este sentido, es a los pueblos y comunidades indígenas a quienes les corresponde postular, definir y sistematizar sus usos y costumbres, ya que éstos son quienes los conocen y los llevan a la práctica, debiendo buscar en todo momento que no atenten contra los derechos humanos y la constitución; en caso de que haya divisiones normativas y culturales es necesario proceder al análisis intercultural de los principios jurídicos estatales y principios normativos indígenas conjuntamente, toda vez que el artículo 2.º constitucional señala que la libre determinación se debe de ejercer en la vía de la autonomía y dentro del marco constitucional.

VI. Fuentes de información

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Páginas web

Acuerdo Plenario de cumplimiento de sentencia emitido por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán el 30 de junio de 2017 dentro del expediente TEEM-JDC-005/2017, p. 11. Disponible en: http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/resolucion_5980d7d441907.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf. Consultada el 30 de mayo de 2019.

CRUZ, Felipe, tesis que para obtener el título de Doctor en Filosofía, Jurhimbekua jingoni jurámukua, *Fundamentos de la normatividad social de la cultura p'urhépecha. Hacia una filosofía jurídica y política de la multiculturalidad*, Morelia, Michoacán, Instituto de Investigaciones Filosóficas “Luis Villoro” de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, agosto 2017, p. 474. Disponible en: http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/bitstream/handle/DGB_UMICH/30/IIF-D-2017-1269.pdf?sequence=1.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda (2010). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/tmp/scitel/default?ev=5>. Consultado del 28 de mayo de 2019.

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Catálogo de localidades indígenas. disponible en: 2010<http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/>.

Sentencia SUP-JDC-1865/2015, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-01865-2015.htm>. Consultada el 30 de mayo de 2019.

Sentencia SUP-JDC-1966/2016, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el nueve de marzo de dos mil diecisiete. Disponible en: <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-03-09/sup-jdc-1966-2016.pdf>.

Sentencia TEEM-JDC-005/2017, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán el 27 de abril de 2017. Disponible en: http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/resolucion_5980d7c070f26.pdf

Sentencia TEEM-JDC-152/2018 emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el 21 de agosto de 2018 dentro del expediente. Disponible en: http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5b7cb83a9356d.pdf.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas*, Ciudad de México, Tercera edición, 2017.

EL DERECHO A LA CONSULTA.
LA EXPERIENCIA DEL INSTITUTO ELECTORAL
DE MICHOACÁN EN LA COMUNIDAD INDÍGENA
DE SAN BENITO DE PALERMO, MICHOACÁN

Erandi Reyes PÉREZ CASADO¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Información de la Comunidad Indígena San Benito de Palermo, Michoacán*. III. *Antecedentes de la Consulta*. IV. *Consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena de San Benito de Palermo*. V. *Conclusiones*. VI. *Fuentes de información*.

I. Introducción

Pareciera que actualmente se habla más de temas y derechos indígenas, se ha convertido desde hace algunos años en un tema prioritario, lamentablemente no ha sido de manera consciente, se deriva de la exigencia que los propios pueblos originarios han entablado para exigir el respeto y la garantía de sus derechos humanos, los cuales no son diferentes a los que tiene cualquier persona, la exigencia es que éstos se garanticen respetando su cosmovisión.

Recientemente leí una frase de René Rebetez Cortez²: “Si un escritor no tiene vivencias puede ser un gran peligro, no solamente para él, sino también para los demás”. Ni por lejos me considero escritora; sin embargo, comulgo plenamente con el

.....

1 Licenciada en Derecho, postulante a Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Latina de América. Especialista en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actual titular de la Coordinación de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán.

2 Escritor colombiano.

sentido de la frase, por eso al escribir este texto estoy convencida de querer transmitir algo más que datos o transcripciones de sentencias o acuerdos, deseo compartir además un testimonio de lo vivido en la consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena de San Benito de Palermo, Michoacán, desde los ojos no sólo jurídicos, en este caso también la mirada humana a lo tradicional, a lo indígena, por ello quizá en momentos esta lectura se torne un tanto romántica o novelesca, esos párrafos son en los que me separo de la frialdad de los números y datos, y me adentro al terreno de lo humano, elemento primordial para sensibilizar el actuar institucional, si no, ¿cómo respetar, proteger o garantizar derechos humanos?

Hace poco tiempo que tengo un acercamiento estrecho con los derechos de las comunidades indígenas, especialmente sus derechos político electorales, de participación política, entre ellos su derecho a la consulta previa, libre e informada respecto de temas o medidas que pudieren afectarles; el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) me ha dado esa oportunidad y desde que me he adentrado a su análisis formal y sobre todo al estar desde una trinchera operativa, reconozco mi tardanza en interesarme en estos temas, considerando que quizá desde que nació estaba predestinada a la cercanía con la cultura indígena de Michoacán, estado en el que nació; me refiero al primer signo de identidad que tienen las personas, el nombre, mis padres, michoacanos orgullosos de las raíces purépechas, me nombraron Erandi, que en purépecha significa “amanecer”, ahora me doy cuenta que he ahí una primera señal que debí seguir desde hace mucho tiempo.

Crecí escuchando todo tipo de música, pero principalmente pirekuas³ y banda de viento; en las fiestas de mi pueblo bailamos innumerables veces “Arriba Pichátaro” y “Juan Colorado”, y casi sin sentirlo de una manera innata, en mi infancia reconocía “Flor

.....

3 Unesco. La pirekua es un canto tradicional de las comunidades indígenas p'urhépecha del Estado de Michoacán (México) interpretado por hombres y mujeres. <https://ich.unesco.org/es/RL/la-pirekua-canto-tradicional-de-los-purhepechas-00398>

de Canela” y “Josefinita”; me cuenta mi mamá que fue inspiración de una pirekua “male Yolandita”.

Sin embargo, cuando inicié mi camino en el IEM, hace nueve años, no imaginé tener experiencias como las que he tenido en materia indígena.

Precisamente comencé a trabajar en el Instituto en 211, y recuerdo el revuelo que en aquel año causó la solicitud del municipio de San Francisco Cherán, Michoacán, las reuniones, las notas periodísticas, los acuerdos del Consejo General, el sobresalto de lo que en ese momento representaba una novedad de gran trascendencia. Cherán representó el primer municipio a nivel nacional que solicitaba su completa autonomía municipal, lo cual fue novedoso a nivel constitucional y legal, tomó al Instituto por sorpresa y desde luego el marco normativo tampoco se encontraba preparado. Como es sabido, la historia tiene un final feliz e histórico, sentando un precedente nacional⁴.

Posteriormente en 2015 llega la comunidad de San Francisco Pichátaro, municipio de Tingambato, Michoacán, con una cuestión más novedosa, solicitaba el reconocimiento de sus derechos colectivos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, para el ejercicio directo de los recursos públicos que proporcionalmente les correspondían; en un principio sólo de los federales, determinándose después que fuera de todos, esto sin que dicho recurso “pasara por las arcas municipales”, derechos que le fueron reconocidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se ordenó al IEM que en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organizara una consulta previa e informada a la comunidad, relacionada con la transferencia de responsabilidades respecto a su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le correspondían⁵. Este asunto fue también precedente nacional y por

.....

4 Expediente SUP-JDC-9167/2011, consultable en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2011/jdc/sup-jdc-09167-2011.htm>

5 Expediente SUP-JDC-1865/2015, consultable en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-01865-2015.htm>

primera vez en 2016 el Instituto organizó la consulta previa, libre e informada a la comunidad por conducto de sus autoridades tradicionales, respecto de los elementos cuantitativos y cualitativos relativos a la transferencia de responsabilidades para la administración directa de los recursos económicos.

A partir de ese momento, el IEM ha realizado cinco consultas más a comunidades indígenas relativas a su decisión de administrar directamente los recursos que les corresponden: Santa Fe de la Laguna, municipio de Quiroga; en el municipio de Nahuatzen, el más prolífero en este sentido, se han realizado en la cabecera municipal, así como en las comunidades de Arantepacua y Santa María Sevina; y por último, en la comunidad indígena de San Benito de Palermo, tenencia de Pamatácuaro, municipio de Los Reyes, Michoacán.

Como ya se ha adelantado, no pretendo exponer simplemente datos numéricos, jurídicos o estadísticos, deseo que además de esa información, pueda transmitir a través de estas líneas, sensaciones y hasta aromas de la experiencia del IEM al realizar la consulta a la comunidad de San Benito de Palermo, la primera para mí.

Las consultas previas, libres e informadas que hasta la fecha ha realizado el IEM han tenido todas, su génesis en sede jurisdiccional, por lo que la actuación del IEM ha sido derivada de la vinculación de los Tribunales, ninguna comunidad se ha acercado en primera instancia a la autoridad administrativa a solicitar la consulta, ya que han tenido la necesidad de ir a tribunales a que se les reconozcan sus derechos de autodeterminación y autogobierno, ante la negativa de las autoridades municipales de hacerlo.

San Benito de Palermo no es la excepción, en un primer momento, después de así decidirlo en asamblea general, acuden al ayuntamiento de Los Reyes, Michoacán, y solicitan la administración directa de los recursos. Ante el silencio de la autoridad municipal, las autoridades tradicionales de San Benito acudieron al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM) solici-

tando el reconocimiento de sus derechos para la administración directa de sus recursos, petición que dio origen al Juicio Ciudadano TEEM-JDC-28/2019, en el que finalmente se les reconoce ese derecho y se ordena al IEM, consultarles de manera previa e informada los elementos cualitativos y cuantitativos de la transferencia.

II. Información de la comunidad indígena San Benito de Palermo

La comunidad indígena de San Benito de Palermo es una localidad perteneciente a la Tenencia de Pamatácuaro, del municipio de Los Reyes, Michoacán.

El municipio de Los Reyes se localiza al oeste del estado, colinda al norte con los municipios de Tocumbo, Tingüindín y Tangancícuaro; al este con los municipios de Tangancícuaro, Charapan y Uruapan; al sur con Uruapan, Peribán y el estado de Jalisco; al oeste con el estado de Jalisco y los municipios de Tocumbo y Tingüindín y cuenta con 69,723 habitantes⁶.

Por su parte, San Benito de Palermo se encuentra a 31 kilómetros de la cabecera municipal y tiene 1,175 habitantes, de los cuales el 100 por ciento hablan la lengua indígena purépecha⁷.

De ahí que, San Benito Palermo, de la tenencia de Pamatácuaro, municipio de Los Reyes, fue considerado y reconocido por el TEEM como una comunidad indígena.

III. Antecedentes de la consulta

Los pasos de San Benito de Palermo encaminados a la autonomía en la gestión y administración de sus recursos, han recorrido todas

.....

6 INEGI Encuesta Intercensal 2015.

7 Ídem.

las instancias administrativas y jurisdiccionales, en primer lugar su Asamblea General en la que toman la determinación de ejercer su derecho de autodeterminación; siguió con la petición al Ayuntamiento de Los Reyes, Michoacán, cuya omisión de respuesta los llevó al Tribunal Electoral Local, órgano jurisdiccional que emitió sentencia reconociendo su derecho y al Consejo Comunal como autoridad tradicional gestora y administradora de los recursos públicos que les corresponden; esa decisión pasó por el tamiz del TEPJF por conducto de la Sala Regional Toluca derivado de la impugnación que realizara la síndica municipal de Los Reyes y a la par, la intervención del IEM cumpliendo la vinculación que le realizara el Tribunal Electoral local para llevar a cabo la consulta previa libre e informada a las autoridades civiles y tradicionales de la comunidad. Por último, el caso se encuentra en la máxima sede jurisdiccional del país, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien determine, al resolver la controversia constitucional que planteó el ayuntamiento de Los Reyes en contra de la sentencia de dicho Tribunal, si confirma o se modifica de alguna manera las decisiones anteriores y los actos ya realizados.

A continuación se explica a más grandes rasgos la cronología hasta llegar a la Consulta a la comunidad indígena de San Benito de Palermo.

La Asamblea General o Comunitaria es la máxima autoridad en los pueblos y comunidades indígenas, Michoacán no es la excepción, por tal motivo si bien éstas se manifiestan mediante la representación que ostentan sus autoridades civiles, agrarias y comunales, las decisiones en primer lugar deben ser tomadas por la Asamblea General.

En San Benito de Palermo, el 16 de diciembre de 2018 se llevó a cabo la Asamblea General en la que se acordó ejercer su derecho a la libre determinación y autonomía, y solicitar al ayuntamiento de Los Reyes la entrega del presupuesto que les correspondiere conforme a su número de habitantes. Además, para tales efectos eligieron un Concejo Comunal que gestionaría y administraría los recursos económicos.

Es importante mencionar que las autoridades civiles y comunales de San Benito de Palermo al momento de solicitar su presupuesto eran: Encargatura del Orden⁸ como autoridad civil ya que se trata de una autoridad auxiliar del ayuntamiento, aunque es elegida por usos y costumbres; sub representante de Bienes Comunales, autoridad agraria; y el Concejo Comunal recién elegido integrado por siete personas (todas del sexo masculino), entre ellas el encargado del orden y el sub-representante.

En tal sentido, una vez llevada a cabo la Asamblea General y tomada la determinación de solicitar la administración directa de los recursos y el órgano comunal que se encargaría de dicha encomienda, el encargado del Orden y el sub-representante de Bienes Comunales, el 4 de enero de 2019⁹ presentaron al presidente municipal de Los Reyes un escrito que textualmente solicitaba “atenta y respetuosamente la entrega del presupuesto directo para nuestra comunidad indígena de San Benito de Palermo, en legítima correspondencia con nuestro número de habitantes”.

La comunidad esperó aproximadamente 90 días hábiles la respuesta oficial y por supuesto positiva del ayuntamiento, la cual no llegó, por lo que el 4 de mayo las autoridades civiles y comunales presentaron escrito ante el TEEM en el que se manifestaron agraviados por la omisión de respuesta del ayuntamiento de Los Reyes a su solicitud de la entrega de todos y cada uno de los recursos económicos directos a su comunidad y realizaron la petición al Tribunal Electoral de que reconociera al Concejo Comunal como autoridad tradicional de la comunidad de San Benito Palermo.

El TEEM determinó atenderlo como juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano registrado bajo la clave TEEM-JDC-28/2019 y lo resolvió el 21 de junio de 2019, sentencia en la que se reconocieron los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad

.....

8 Como resultado de la consulta, esta figura no subsiste.

9 Todas las fechas referidas en adelante, corresponden al 2019.

de San Benito de Palermo respecto a la administración directa de los recursos económicos que les corresponden, conforme al criterio proporcional poblacional en relación al total de habitantes del municipio; asimismo, consideró fundada la omisión del ayuntamiento de dar respuesta a la solicitud de la comunidad y, en plenitud de jurisdicción ordenó al IEM que inmediatamente organizara un proceso de consulta previa e informada con la comunidad a efecto de consultar respecto de los elementos cualitativos y cuantitativos para la transferencia de recursos. Respecto al ayuntamiento de Los Reyes, ordenó que una vez realizado el proceso de consulta llevara a cabo los actos necesarios para la entrega de los recursos, celebrando sesión de cabildo con ese fin¹⁰.

Si bien todos los argumentos jurídicos en los que el Tribunal local basó su decisión son importantes, no creo pertinente traerlos todos a este texto dado que forman parte de un entramado convencional, constitucional, legal y de precedentes jurisdiccionales que desde hace unos años arropan las decisiones jurisdiccionales en lo que refiere al reconocimiento y garantía de los derechos de autodeterminación y autogobierno de las comunidades indígenas, sin embargo lo que sí resulta notable es que, como el mismo tribunal michoacano reconoce en su sentencia, al tener como fundada la omisión de respuesta del ayuntamiento, lo que violentó el derecho de audiencia de los solicitantes, y que lo ordinario hubiera sido ordenar al ayuntamiento de conformidad con los artículos 8 ° y 35, de la Constitución Federal, que a la brevedad posible diera respuesta a los actores conforme a derecho procediera, en plenitud de jurisdicción y atendiendo a que había transcurrido en exceso el tiempo, a fin de garantizar el acceso a una justicia pronta y expedita, consagrado en el artículo 17 constitucional, resolvió la solicitud planteada y emitió pronunciamiento sobre el reconocimiento de los derechos a la autonomía, autogobierno y libre determinación de la comunidad de San Benito de Palermo.

.....

10 Sentencia consultable en la página http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5d11616f6bfab.pdf

Esta sentencia fue impugnada por la síndica del ayuntamiento de Los Reyes, solicitando la suspensión de la consulta ordenada. Conoció del asunto la Sala Regional Toluca del TEPJF, órgano jurisdiccional que al resolver dicha impugnación en el juicio electoral ST-JE-10/2019 en un primer momento el 12 de julio de 2019 negó la suspensión y posteriormente en el fallo del 18 de julio del mismo año desechó la demanda al considerar actualizada la improcedencia de falta de legitimación activa, ya que la actora fungió como integrante de la autoridad responsable en el medio de impugnación local, del cual derivó la sentencia impugnada, por lo que es un sujeto de derecho que carece de legitimación activa para promover el juicio.

Además, dice la sentencia que no se advirtieron elementos que actualizaran los supuestos de excepción jurisprudenciales o que se cuestionara la competencia del Tribunal Electoral local¹¹.

Particularmente respecto a esta decisión jurisdiccional federal, el magistrado Alejandro David Avante Juárez, integrante de dicha Sala Regional, votó en contra y emitió voto particular en el que estableció su criterio al respecto, el cual se incluye en este texto porque me parece altamente provocador en el buen sentido de la palabra, ya que incita a un análisis en el que se puede estar o no de acuerdo con él; además, porque soy fiel creyente de que una de las virtudes –quizá la mayor– de los órganos colegiados es precisamente la divergencia que puede y en mi concepto debe darse, en sus opiniones y razonamientos jurídicos, ya que a menos que se trate de asuntos en los que sea evidente por su claridad, ya sea para confirmar o revocar los actos impugnados, es sano y hasta esperable por la sociedad que sus integrantes tengan opiniones diversas, todas desde luego fundadas y motivadas.

El voto particular señala esencialmente que en el juicio TEEM-JDC-28/2019, el Tribunal Electoral consideró que no se había atendido al derecho de petición de las autoridades tradicionales de San Benito de Palermo y decidió sustituirse a la

.....

11 Sentencia consultable en la página http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5d321773db670.pdf

autoridad administrativa (ayuntamiento) para dar respuesta a lo solicitado, excediéndose en sus facultades, por lo que desde su perspectiva debió analizarse si el TEEM tenía atribuciones para determinar lo que decidió, ya que el Tribunal Electoral al considerar fundada la omisión de dar respuesta debió ordenar al ayuntamiento que, en un plazo breve, emitiera la respuesta que considerara conforme a su ámbito de facultades administrativas, acto administrativo que los solicitantes estarían en condiciones de impugnar; y no asumir lo que denominó “plenitud de jurisdicción”, bajo un criterio estrictamente temporal de transcurso de tiempo.

Dice su voto particular, que el Tribunal Electoral local no debía sustituir al ayuntamiento y emitir una sentencia que implica, materialmente, un acto administrativo de reconocimiento de autoridades tradicionales y la consecuente entrega de recursos económicos y que lo que se le presentó al Tribunal no se trata de un derecho de petición sino, en todo caso, de un conflicto entre autoridades que debe ser resuelto en la vía administrativa.

Se lee cuál es la guía argumentativa del magistrado al separarse de la decisión mayoritaria, particularmente esclarecer la diferencia entre los actos administrativos y los jurisdiccionales y por ende las competencias de ambas autoridades, y la breve o ancha línea, dependiendo quien lo analice, que hay entre ellos y por tanto de la invasión de estas; parece fácil, pero aunque el magistrado lo plasma en breves líneas, cada una de sus premisas pudieran ser objeto de un amplio análisis cada una.

Lo importante para el tema que nos ocupa, es que subsistió la decisión del TEEM, de hecho, a la fecha de los pronunciamientos de la Sala Regional Toluca, la consulta ya había sido realizada y calificada como válida por el Consejo General del IEM, por lo que se trataba de hechos consumados.

El ayuntamiento de Los Reyes continúa sus esfuerzos jurídicos por revocar la decisión del Tribunal Electoral Local, por lo que interpuso una controversia constitucional en contra de la sentencia TEEM-JDC-28/2019, radicada con la clave 273/2019, que

a la fecha en que se escriben estas líneas se encuentra en trámite en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin duda será interesante ver si el máximo órgano jurisdiccional entra al análisis de fondo y por supuesto la decisión que tome.

Así concluye la ruta jurisdiccional que hasta hoy ha llevado la petición de la comunidad indígena de San Benito de Palermo, y que no ha traído como consecuencia cambio en el sentido del fallo del Tribunal local y de la cual derivó para el IEM la organización de la consulta previa, libre e informada a las autoridades tradicionales de San Benito de Palermo, para determinar los elementos cualitativos y cuantitativos de la administración directa de los recursos que legalmente les corresponden.

IV. Consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena de San Benito de Palermo

Como se ha dicho, al conocer la decisión del Tribunal Electoral en el juicio ciudadano TEEM-JDC-28/2019, el IEM no era nuevo en estos casos, tenía antecedentes al respecto, y si bien cada sentencia conlleva cambios, avances y particularidades, los parámetros convencionales y constitucionales que rigen la actuación de las autoridades en esta materia son los mismos.

El fallo del Tribunal Electoral llegó al Instituto el 22 de junio de 2019. De la lectura se desprende que su cumplimiento debía ser “inmediatamente”, por lo que el 26 de junio el Consejo General como órgano superior de dirección del Instituto estaba aprobando el acuerdo CG-23/2019¹², en el que ordenó el inicio del proceso de consulta y facultó a la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas para que llevara a cabo los actos tendientes a dar cumplimiento a la sentencia.

.....

12 Consultable en <https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2019/IEM-CG-23-2019,%20Acuerdo%20de%20cumplimiento%20TEEM-JDC-028-2019,%20proceso%20de%20consulta%20de%20la%20comunidad%20de%20san%20benito%20palermo%20los%20reyes.pdf>

En el IEM la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas cuenta con las atribuciones de conocer y dar seguimiento a los trabajos del Instituto en materia indígena, y llevar a cabo todas las acciones para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el estado; esta Comisión tiene como apoyo técnico a la Coordinación de Pueblos Indígenas, a cuya titularidad quien escribe estas líneas había llegado un mes atrás, y que si bien es cierto mi paso por diferentes áreas jurídicas del Instituto me permitía conocer el marco normativo, como se dice coloquialmente, en la práctica y operativamente me encontraba aún en pañales respecto a las consultas a comunidades indígenas.

Para mi buena fortuna, no sólo la integración del Consejo General tenía conocimientos y experiencia en el tema, particularmente la Comisión era experta, y qué decir de mi equipo de trabajo en la Coordinación de Pueblos Indígenas, quienes tenía no sólo los conocimientos, sino un ímpetu inquebrantable al respecto y que fácilmente contagiaron a mi percepción ya receptiva al tema, esto aun cuando se habían vivido experiencias no gratas¹³.

No podría continuar narrando las etapas de la actuación del Instituto sin resaltar que, éste rige sus actividades con base en el principio de legalidad; y, respecto a las consultas previas, libres e informadas se ciñe a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo¹⁴ y además cuenta con un Reglamento para la Consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas¹⁵ que, atendiendo a los principios internacionales y constitucionales que rigen la actuación del órgano electoral en los ejercicios de participación ciudadana.....

13 Apenas el 4 de abril de 2019, se suscitaron en las instalaciones del Instituto Electoral de Michoacán hechos reprobables en contra de las personas y bienes materiales, por parte de quienes se decían pobladores de la Comunidad Indígena de Santa María Sevina, municipio de Nahuatzen, Michoacán, en el marco de una reunión donde precisamente se concluiría una consulta previa, libre e informada a las autoridades tradicionales de esa comunidad, de la misma naturaleza que la que hoy nos ocupa.

14 <http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participacion%20Libre-e-Informada-de-los-Pueblos-y-Comunidades-Indigenas-del-Estado-de-Michoacan%20de-Ocampo.pdf>

15 <https://iem.org.mx/index.php/marco-legal/file/22784-reglamento-para-la-consulta-previa-e-informada-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas?start=20>

dadana indígena, para su emisión fue objeto de consulta previa, libre e informada a diversas comunidades indígenas del estado.

Así, con el ánimo encendido, comenzamos a realizar los actos preparativos de la consulta.

Dos reuniones de trabajo¹⁶ enmarcadas con la civilidad de las autoridades tradicionales y del ayuntamiento de Los Reyes, a ambas acudió el presidente municipal receptivo y respetuoso, las autoridades tradicionales -encargado del orden, sub-representante de Bienes Comunes e integrantes del Concejo Comunal- en mismo sentido, bajo la misma tónica de que, si bien en algunas cuestiones podían diferir de criterios, estos se tenían que exponer por ambas partes de manera respetuosa; el Instituto, un interlocutor y organizador con experiencia y respetuoso del derecho de autogestión de la consulta.

Dado que la consulta previa, libre e informada versaría respecto de los elementos cualitativos y cuantitativos, que abordaré más a detalle en renglones siguientes, a la segunda reunión fueron convocadas diversas autoridades relacionadas con esos temas, por lo que también estuvieron presentes representantes de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán, de la Auditoría Superior de Michoacán, de la Dirección de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, así como del Sistema Michoacano de Radio y Televisión.

Atendiendo al principio de autogestión que debe seguirse en las consultas a pueblos y comunidades indígenas, en esas reuniones se aprobaron consensuadamente los elementos que después fueron plasmados en el Plan de Trabajo aprobado por la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas mediante Acuerdo IEM-CEAPI-12/2019¹⁷ el 5 de julio, en el que principalmente se estableció la fecha, hora, lugar y forma de difusión

.....

16 28 de junio y 3 de julio de 2019, ambas en las instalaciones del Instituto Electoral de Michoacán.

17 https://iem.org.mx/documentos/informes_de_comisiones/ceapi/Acuerdos%20de%20Comisi%C3%B3n/Acuerdo%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Electoral%20para%20la%20Atenci%C3%B3n%20a%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas%20IEM-CEAPI-12-2019,%20Plan%20de%20trabajo%20consulta%20San%20Benito%20de%20Palermo.pdf

de la consulta (6 de julio y difusión mediante carteles, lonas y perifoneo); la fecha, lugar y hora de la consulta (10 de julio a las 11:00 horas en la Encargatura del Orden), la metodología de la fase informativa como la consultiva, las autoridades tradicionales que participarían, la traducción a la lengua purépecha, las preguntas a realizarse, y la participación en la fase informativa de autoridades que explicarían a la comunidad las implicaciones de la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.

Con base en dicho plan, el 6 de julio personal de la Coordinación de Pueblos Indígenas acudió a la comunidad de San Benito de Palermo para entregar a las autoridades tradicionales el material informativo consistente en carteles, lonas y un audio para perifoneo, a fin de que la comunidad tuviera conocimiento del proceso de consulta que se llevaría a cabo.

No debemos olvidar que en Michoacán, como en otros estados, el perifoneo ya sea ambulante o por medio de las bocinas que se encuentran fijas en las comunidades, es una de las formas más comunes, si no es que la más, de que se transmita cualquier tipo de información a las y los habitantes de las comunidades indígenas, motivo por el cual, siempre se ha contemplado ese medio para la difusión y conocimiento general de las consultas.

Un aspecto innovador de esta consulta, fue que se estableció una Estrategia de apoyo institucional y medidas de seguridad, si bien debo decir que ya para esa fecha, el temor que experiencias anteriores se habían tenido, particularmente con la comunidad de Santa María Sevina, se disipaba poco a poco, derivado de la obligación que tienen las autoridades de promover y proteger los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en diversos instrumentos legales nacionales e internacionales, así como de garantizar que el derecho de libre determinación se ejerza en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, el Consejo General del IEM consi-

deró necesario para el desarrollo de las actividades tendentes a la organización de la consulta previa, libre e informada a la comunidad de San Benito de Palermo, se estableciera una estrategia de apoyo y coordinación interinstitucional a nivel municipal, estatal, nacional e internacional, con organismos gubernamentales y no gubernamentales, respetando en todo momento los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas.

Por tal motivo, se invitaron a la consulta a las siguientes instituciones observadoras:

- Comisión Estatal de Derechos Humanos Michoacán.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Instituto Nacional de Pueblos Indígenas
- Instituto Nacional de Pueblos Indígenas en Michoacán.
- Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Integrantes de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Michoacán.
- Integrantes de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado de Michoacán.
- Integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República.
- Medios de comunicación estatales y locales

Si bien no estuvieron todos presentes, el ejercicio de su convocatoria, la cual se replicó en una fecha posterior, representa el esfuerzo del Instituto Electoral de Michoacán de maximizar en condiciones de seguridad, publicidad y transparencia, el respeto y garantía de los derechos de las comunidades indígenas.

Asimismo, se solicitó el apoyo de las instancias gubernamentales encargadas de la seguridad pública para el acompañamiento en la consulta, la cual afortunadamente no se hizo necesaria su actuación.

Ya desde el momento de la difusión de la consulta, los pobladores de la comunidad de San Benito de Palermo recibieron con buen talante al personal del Instituto, por lo que, se confirmaba que la buena voluntad que en las reuniones demostraron las autoridades tradicionales, provenía de un ejercicio voluntario en el que estaba de acuerdo la comunidad.

Llegó el esperado 10 de julio, desde muy temprana hora, aún con oscuridad, nos alistamos a salir de Morelia con destino a San Benito de Palermo, un grupo de aproximadamente diez personas del Instituto salimos escoltados por elementos de la Secretaría de Seguridad Pública; íbamos cargados, en mi caso, de esa emoción de lo incierto, si bien arropada por la experiencia de los consejeros y la consejera¹⁸ que lideraban este equipo, subsistía en mí la expectativa de que todo resultara tal cual lo previsto, y mejor.

Llegamos a San Benito de Palermo, desde la entrada se hace sentir un aire diferente, no sólo por su pureza que para unos pulmones citadinos es avasallante, es ese viento que te recibe y que te hace coincidir de inmediato, impregnarte de aquel paisaje enclavado entre cerros, el frío de la sierra, las calles de terracería, la bocina de la comunidad aun difundiendo la consulta tanto en español como en purépecha, las lonas y los carteles colgados y pegados sin siquiera una esquina rota, fueron respetados.

Ya en la Encargatura del Orden nos esperaban las autoridades tradicionales, una explanada en la que de inmediato instalamos las mesas de trabajo, sillas, proyector, computadora, impresora, en fin, todos nuestros instrumentos de trabajo, las autoridades y algunos habitantes más, nos ayudaron en lo que se necesitaba. Se acercaron mayormente mujeres, quienes sin empacho ni recelo nos ofrecieron sus casas, todo transcurría en un ambiente de tranquilidad.

Al querer dar aviso de nuestra llegada a quienes aún venían en camino, me percaté de que la señal de telefonía celular so-

.....

18 El entonces consejero presidente del IEM, Ramón Hernández Reyes, el consejero electoral Humberto Urquiza Martínez y la consejera Irma Ramírez Cruz, presidente e integrante de la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas.

lamente podía captarse en lugares específicos, por ejemplo en una pequeña área de la explanada en la que estábamos, resultaba curioso ver como después todos lo que necesitábamos de ese servicio acudíamos a ese lugar para captar señal; reflexionándolo, eso también resultaba un respiro de tranquilidad, abandonar por unas horas la dependencia actual a la tecnología.

Pasaban los minutos y se acercaba la hora de la consulta, cada vez llegaba más gente a la Encargatura del Orden, hombres, mujeres, niñas, niños, pero lo que de pronto llamó nuestra atención fue cuando llegó un grupo de mujeres, en principio pocas, pero que después crecieron en número a llegar a ser quizá veinte; al fondo de la explanada comenzaron los hombres a prender dos fogones grandes con leña, el humo comenzó a invadir todo el espacio, que olor aquél que nos recordó donde estábamos y que a algunos nos transportó inevitablemente a la infancia, fue mi caso, mi abuela materna cocinando y haciendo tortillas en fogón y nosotros jalándolas del comal para ponerles salsa o frijoles, enrollarlas y comerlas cuando estaban aún infladas.

Después de las mujeres vinieron un grupo de hombres con bolsas llenas de carne, algunas verduras, ollas grandes y atados de hojas de maíz que adelantaban la preparación de “corundas”.

Pero ¿por qué refiero estos detalles? Más allá de compartir la experiencia vivida, esas mujeres, más de 20, se organizaron en escasos 5 minutos y de pronto veíamos como en un orden casi como el de las grandes industrias, cada una de ellas sabía qué hacer y cómo hacerlo, no hubo una reunión previa para ponerse de acuerdo, lo que había era la costumbre, los usos, que más allá de todo es lo que rige en los pueblos y comunidades indígenas, esas mujeres sabían que era momento de preparar alimentos para los asistentes, que en un breve lapso se convirtieron en más de 100 y que esa misión era en beneficio de su comunidad. Así las ollas hervían, el humo de la leña llenaba el ambiente y poco a poco los olores de lo que se avecinaba. Y, ¿acaso la comida no es también un elemento de suma importancia en la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas?

Las niñas y niños no fueron ajenos a este ejercicio, también colaboraban, sin acercarse al fuego, estirando las hojas del maíz que poco a poco se iban a agotando en medida que se apilaban en una olla las corundas para su cocción. Así es como se transmiten las costumbres, se heredan las tradiciones y los usos, esas niñas y esos niños seguramente crecerán en la cultura de la colaboración como método de superación y subsistencia.

Retomando el tema de la consulta, simultáneamente arribaron las autoridades que atendieron a la convocatoria e invitación y se dio comienzo a la consulta, la fase informativa dio inicio a las 11:00, fue exhaustiva, se expusieron por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración de Gobierno del Estado, del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y, del Instituto Electoral de Michoacán, por conducto de la Comisión de Pueblos Indígenas, los temas derivados de la transferencia de recursos públicos.

Los temas se habían definido ya en la sentencia y eran, por lo que ve a los aspectos cualitativos:

- Las cuestiones mínimas relativas a la rendición de cuentas y la transparencia (fiscalización, auditoría y demás), así como otros requisitos de carácter administrativo en la administración directa de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena, de conformidad con las leyes aplicables.
- Definir la periodicidad de la obligación de informar a las autoridades competentes sobre el destino y aplicación de los recursos públicos autorizados a la Comunidad.
- Los criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de recursos, que 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.

- Definir lo relativo a la prestación de los servicios públicos municipales en la Comunidad.
- De igual manera, deberían definir el papel que asumirían el Encargado del Orden y el Sub-representante de Bienes Comunales, dado que quien llevaría la administración de los recursos públicos sería el Concejo Comunal.

Por lo que se refiere a los elementos cuantitativos:

- El porcentaje que correspondería a la Comunidad de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, que deriven, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 2º constitucional, para lo cual se tendría presente, el criterio de proporcionalidad poblacional en relación al total de habitantes del municipio y el criterio de equidad frente a la desigualdad estructural que ha afectado a los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, con vistas a la igualdad real o sustancial, así como la administración de los programas respectivos mediante sus propias instituciones políticas, económicas y sociales.

La exposición informativa se realizó conforme lo siguiente:

- La Secretaría de Finanzas y Administración abordó las siguientes materias:
 1. Participaciones Federales;
 2. Fondo para la infraestructura social municipal;
 3. Fondo para el fortalecimiento municipal;
 4. Fondo para los servicios públicos municipales; y,
 5. Coeficiente de población de San Benito, correspondiente al 1.83%.
- El Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales expuso los siguientes temas:
 1. ¿Qué es el derecho de acceso a la información pública?;

2. Sujetos Obligados a Transparentar e Informar;
 3. Mecanismos para solicitar información pública;
 4. Obligaciones de transparencia comunes y específicas;
 5. Comité de transparencia; y,
 6. Medidas de apremio.
- Por parte del IEM se explicaron los siguientes tópicos:
 1. De las cuestiones mínimas relativas a la rendición de cuentas y la transparencia (fiscalización, auditoría y demás), así como otros requisitos de carácter administrativo en el manejo de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena, de conformidad con las leyes aplicables.
 - Hacienda comunal.
 - Actividad financiera.
 - Finanzas públicas.
 - Rendición de cuentas
 - Transparencia.
 - Auditoría y fiscalización.
 - Responsabilidades.
 2. De la periodicidad de la obligación de informar a las autoridades competentes sobre el destino y aplicación de los recursos públicos autorizados a la Comunidad.
 3. De los criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de recursos, que darían respuesta a cómo, cuándo y en dónde se realizaría la entrega.
 4. De lo relativo a la prestación de los servicios públicos municipales en la Comunidad.
 - Planeación.
 - Organización.
 5. Responsabilidades

Una vez concluida la fase informativa se procedió a la fase consultiva, todo en español y con una traducción simultánea al purépecha.

Las preguntas realizadas a las autoridades tradicionales fueron las aprobadas en el plan de trabajo¹⁹, se realizaron en voz alta, en español y purépecha y el resultado fue el siguiente:

1. Respecto del periodo que durará el Concejo Comunal: será por tres años.
2. En cuanto los elementos cualitativos: las autoridades tradicionales dijeron conocer y estar de acuerdo con las obligaciones y responsabilidades derivadas de la transferencia de recursos públicos.
3. Respecto de las funciones del Encargado del Orden y del Sub-representante de Bienes Comunales: manifestaron que la función del Encargado del Orden desaparecería y se integraría al Concejo Comunal; y, el Sub-representante de Bienes Comunales, seguiría vigente.
4. Por lo que ve al elemento cuantitativo: señalaron conocer y estar de acuerdo en que la definición del porcentaje de recursos que corresponderá a la Comunidad de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, se determinará bajo un criterio de proporcionalidad poblacional con relación al total de habitantes del municipio.

Las preguntas fueron respondidas y por tanto determinados los elementos cualitativos y cuantitativos por unanimidad de las autoridades tradicionales, frente a la mirada de pobladores de la comunidad.

Finalizada esta etapa y formalizada mediante el Acta correspondiente, la comunidad ofreció a los asistentes aquellos ali-

.....
19 Las preguntas realizadas se pueden consultar en el Acuerdo CG-27/2019, <https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2019/IEM-CG-27-2019,%20Acuerdo%20por%20el%20que%20se%20declara%20la%20validez%20de%20la%20consulta%20de%20san%20benito%20de%20palermo,%20tenencia%20de%20pamatacuaro,%20los%20reyes,%20mich.pdf>

mentos que humeaban en los fogones, un delicioso “churipo”²⁰ y “corundas”, para mí, por muchas razones, los más ricos que he probado.

Oficialmente la consulta fue calificada como válida por el Consejo General del IEM el 12 de julio de 2019²¹ en el Acuerdo CG-27/2019, y si bien aún se encuentra pendiente de resolución la Controversia Constitucional planteada en contra del fallo del Tribunal por el ayuntamiento de Los Reyes, Michoacán, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cierto es que, en primer término las actuaciones del IEM no fueron impugnadas ante ninguna instancia, por lo que la decisión que pudiera llegar a tomar ese máximo Tribunal, será independiente a la pertinencia de la actuación del IEM, que fue adecuada y apegada a los principios convencionales y constitucionales que rigen la consulta previa, libre e informada, para garantizar el derecho de autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas.

V. Conclusiones

Si bien la consulta a San Benito de Palermo no fue la primera experiencia que en ese sentido tenía el IEM, lo cierto es que la misma tuvo innovaciones que con seguridad se reproducirán en las subsecuentes en aras de maximizar el respeto y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

De la consulta previa libre e informada a San Benito de Palermo se puede concluir que fue organizada en cumplimiento a la sentencia TEEM-JDC-28/2019 dictada por el TEEM.

Se realizó cumpliendo todos los parámetros establecidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas

.....

20 Platillo típico de la meseta Purépecha, es un caldo de chile rojo con carne de res y verduras.

21 <https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2019/IEM-CG-27-2019,%20Acuerdo%20por%20el%20que%20se%20declara%20la%20validez%20de%20la%20consulta%20de%20san%20benito%20de%20palermo,%20tenencia%20de%20pamatacuaro,%20los%20reyes,%20mich.pdf>

nas y Tribales en Países Independientes, en los que se establece que las consultas a los pueblos y comunidades indígenas debe ser endógena, libre, pacífica, informada, democrática, equitativa, socialmente responsable, auto gestionada, previa y de buena fe.

Se cumplieron todas la etapas; esto es, se aprobó el plan de trabajo en reuniones con las autoridades civiles y tradicionales que participarían en la consulta, se difundió en medios tradicionales de difusión en esa comunidad indígena, se realizaron las fases informativa y consultiva, determinándose los elementos cualitativos y cuantitativos para la administración de los recursos que legal y proporcionalmente le corresponden a la comunidad de San Benito de Palermo.

Derivado de la obligación que tienen las autoridades de promover y proteger los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en diversos instrumentos legales nacionales e internacionales, así como de garantizar que el derecho de libre determinación se ejerza en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, se estableció una estrategia de apoyo y coordinación interinstitucional a nivel municipal, estatal, nacional e internacional, con organismos gubernamentales y no gubernamentales, respetando en todo momento los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, que consistió en invitar a diversas instituciones y organismos al desarrollo de la fase consultiva.

Asimismo, con el fin de garantizar la integridad física de los servidores públicos del Instituto, de los integrantes de la comunidad indígena consultada, de los observadores, de los medios de comunicación, así como de todas aquellas personas que intervinieron en la misma, en un marco de respeto a los derechos de la comunidad, con la finalidad de que la consulta se llevara a cabo de forma pacífica, para mantener el orden social, se solicitó la colaboración del gobernador del estado, de la Secretaría de Gobierno, y de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, instituciones que en todo momento prestaron el apoyo necesario desde el inicio hasta el final de la consulta.

Se garantizó la difusión a las autoridades tradicionales y a la comunidad en general, a través de material informativo como: carteles fijados en diversos lugares públicos de la comunidad, lonas y perifoneo, a efecto de que los habitantes de dicha comunidad estuvieran informados de la realización de la consulta y asistieran en caso de considerarlo necesario a su desahogo.

La fase informativa se realizó conforme al material informativo proporcionado a las autoridades tradicionales de la comunidad y se relacionó con los elementos cualitativos y cuantitativos respecto de la transferencia de responsabilidades, relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado al de la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.

A efecto de garantizar el derecho que tienen las comunidades indígenas a que la consulta sea en su lengua se contó con un traductor que fue designado por la comunidad y quien llevó a cabo la traducción del español a la lengua purépecha, de la etapa informativa y de las preguntas que formaron parte de la etapa consultiva.

En la fase consultiva, la comunidad de San Benito de Palermo, a través de sus autoridades tradicionales, mediante de la consulta libre, previa, e informada determinó la duración del Concejo Comunal, los elementos cualitativos y cuantitativos para la gestión y administración de sus recursos públicos, las funciones del encargado del orden y del sub-representante de bienes comunales.

VI. Fuentes de información

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, <http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-del-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo.pdf>

Instituto Electoral de Michoacán, Acuerdo CG-23/2019, <https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2019/IEM-CG-23-2019,%20Acuerdo%20de%20cumplimiento%20TEEM-JDC-028-2019,%20proceso%20de%20consulta%20de%20la%20comunidad%20de%20san%20benito%20palermo%20los%20reyes.pdf>

Instituto Electoral de Michoacán, Reglamento para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, <https://iem.org.mx/index.php/marco-legal/file/22784-reglamento-para-la-consulta-previa-e-informada-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas?start=20>

Instituto Electoral de Michoacán, Acuerdo IEM-CEAPI-12/2019, https://iem.org.mx/documentos/informes_de_comisiones/ceapi/Acuerdos%20de%20Comisi%C3%B3n/Acuerdo%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Electoral%20para%20la%20Atenci%C3%B3n%20a%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas%20IEM-CEAPI-12-2019,%20Plan%20de%20trabajo%20consulta%20San%20Benito%20de%20Palermo.pdf

Instituto Electoral de Michoacán, Acuerdo CG-27/2019, <https://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2019/IEM-CG-27-2019,%20Acuerdo%20por%20el%20que%20se%20declara%20la%20validez%20de%20la%20consulta%20de%20san%20benito%20de%20palermo,%20tenencia%20de%20pamatacuaro,%20los%20reyes,%20mich.pdf> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia SUP-JDC-9167/2011, <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2011/jdc/sup-jdc-09167-2011.htm>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia SUP-JDC-1865/2015, <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-01865-2015.htm>

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Sentencia TEEM-JDC-28/2019, http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5d11616f6bfab.pdf

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Sentencia, Sentencia ST-JE-10/2019, http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5d321773db670.pdf

UNESCO. La pirekua, canto tradicional de los p'urhépechas, <https://ich.unesco.org/es/RL/la-pirekua-canto-tradicional-de-los-purhepechas-00398>

TRANSFERENCIA DE RECURSOS A COMUNIDADES INDÍGENAS DE MICHOACÁN

Viridiana VILLASEÑOR AGUIRRE¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco jurídico sobre la transferencia de recursos a comunidades indígenas*. III. *El principio constitucional de ejercicio directo de los recursos por las comunidades indígenas en contextos específicos*. IV. *Casos relacionados con la transferencia de recursos a comunidades indígenas en Michoacán*. V. *Fiscalización relacionada con la transferencia y manejo directo de los recursos públicos*. VI. *Conclusión. ¿Legislación pendiente?* VII. *Referencias bibliográficas*.

I. Introducción

El derecho de libre determinación de los pueblos indígenas actualmente se entiende como un elemento que al proporcionar autonomía a dichos pueblos contribuye a su adecuado desarrollo, sin que se interprete como un derecho a la independencia o la secesión², por ello, la necesidad de cumplir con las normas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en el manejo de recursos públicos.

.....

1 Maestra en Derecho por la Universidad Latina de América. Cuenta con la Especialidad en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tiene más de 14 años de experiencia en la materia electoral, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional. En 2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral la nombró Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán. Actualmente preside la Comisión de Vinculación y Servicio Profesional Electoral, la Comisión de Fiscalización, y el Comité de Seguimiento para Casos de Hostigamiento y Acoso Sexual o Laboral en el Instituto Electoral de Michoacán.

2 SUP-JDC-9167/2011

Si bien es cierto que existe la posibilidad legal de que las autoridades municipales transfieran la responsabilidad a fin de que los pueblos indígenas, a través de sus autoridades representativas o tradicionales, ejerzan de manera directa recursos públicos, también lo es el hecho de que dicha atribución debe estar ligada a la obligación de rendir cuentas respecto al manejo de los patrimonios transferidos en aras de garantizar que los mismos si sean aplicados en favor de la comunidad; por lo anterior, en este trabajo abordare en primer término el marco jurídico que regula actualmente la transferencia de recursos a aquéllas comunidades indígenas que así lo soliciten; puntualizaré cuáles son las comunidades que hasta este momento en el Estado de Michoacán han solicitado el ejercicio directo de los recursos públicos que les corresponden y cuál fue el proceso legal que siguieron para obtenerlo; para finalmente exponer lo que a mi consideración está pendiente por legislar en este rubro en Michoacán.

II. Marco jurídico sobre la transferencia de recursos a comunidades indígenas

La transferencia de recursos a las comunidades indígenas se centra en el derecho a la autodeterminación, el cual se encuentra regulado en el artículo 2, párrafo 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y constituye la base del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de la decisión política, económica, social y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas³, los cuales, deberán ser respetados por el Estado mexicano para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes.

.....

3 Ramírez, Fernando, “Cherán: un caso sobre autogobierno indígena”, Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF. Colección Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 24.

En el tema que nos ocupa, el citado artículo constitucional, en su apartado B, primer párrafo, fracción I, señala que: “la Federación, los Estados y los Municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos” y establece que las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

Por su parte, el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, refiere que tienen derecho a la libre determinación, y en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. Además, en el artículo 4, establece que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, lo tienen también a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

A más de lo anterior, la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación en la Tesis LXV/2016⁴, estableció que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno, reconocido constitucionalmente, consistente en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, incluye, entre otros aspectos, la transferencia de responsabilidades, a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas, en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden, pues dichos derechos humanos únicamente pueden concretarse

.....

4 “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”.

al contar con un mínimo de derechos necesarios para garantizar la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural. En este sentido, las autoridades municipales deberán determinar equitativamente, en el contexto de la legislación estatal aplicable, los recursos que le corresponde a una comunidad indígena, respecto del resto del municipio.

Por lo que respecta a la legislación en el Estado de Michoacán, la Constitución Local en su artículo 114, señala que la ley de la materia establecerá los mecanismos para que en los municipios con presencia de comunidades indígenas, se instituyan órganos colegiados de autoridades representantes de las comunidades indígenas, garantizando su participación y pleno respeto a la autonomía y personalidad jurídica comunal.

En cuanto al tema central de este ensayo, el pasado 29 de marzo de 2019 se expidió la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán, la cual contempla a las comunidades indígenas como entidades sujetas de fiscalización, definiéndolas en su artículo 3º fracción IV como aquellas comunidades, consejos indígenas o ciudadanos que derivado de una resolución jurisdiccional hayan accedido a la transferencia y manejo directo de sus recursos públicos, estipulando que la Auditoría Superior de Michoacán revisará, fiscalizará y evaluará su gestión.

Del marco jurídico podemos apreciar que el legislador, busca que las comunidades indígenas a través de sus autoridades tradicionales puedan acceder al ejercicio directo de sus recursos públicos a que tienen derecho, con el fin de abatir las carencias de sus propias comunidades, mediante el impulso al desarrollo regional, pero con un compromiso de transparencia y rendición de cuentas de dichos recursos.

III. El principio constitucional de ejercicio directo de los recursos por las comunidades indígenas en contextos específicos

Los principios constitucionales son las prescripciones esenciales que de manera expresa o tácita están contenidas en la Constitución⁵. Al respecto, es preciso tener en cuenta dos precedentes relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en los expedientes SUP-JDC-1865/2015 y SUP-REC-1272/2017, en los que define el principio constitucional de ejercicio directo de las comunidades indígenas.

El principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos es aquel según el cual los haberes de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, como las aportaciones federales, deben ejercerse directamente por los ayuntamientos, “o bien por quienes ellos autoricen conforme a la ley”, en los términos del último párrafo de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Federal.

Es preciso aclarar que, si bien es cierto que la mencionada cláusula constitucional que figura en el artículo 115, establece expresamente que una autoridad diversa al ayuntamiento puede ejercer el presupuesto municipal, no menos cierto es que se trata de una potestad pública conferida exclusivamente a los ayuntamientos, solamente ellos, responsablemente, conforme con la ley, la constitución y los tratados internacionales aplicables, pueden válidamente autorizar que otra entidad o persona de derecho público pueda hacerlo⁶.

Este principio tiene una modalidad, por norma constitucional, en el caso de los municipios con presencia de comunidades indígenas, en razón de que las autoridades municipales tienen la obligación de determinar equitativamente las asignaciones pre-

.....

5 Uribe, Enrique, *Principios constitucionales y reforma de la constitución*.

6 Expediente: SUP-JDC-1865/2015

supuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos, de conformidad con el artículo 2º, Apartado B, fracción I, de la Constitución Federal.

Por otra parte, aun y cuando la Constitución no le atribuye al municipio potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para ejercer las competencias y responsabilidades constitucionalmente asignadas, la fracción IV del invocado artículo 115 prevé el concepto de hacienda municipal y enumera, aunque no exhaustivamente, las partidas que habrán de integrarla y su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal. De igual forma, confiere a los municipios la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos.

Por tanto, la noción de municipio libre debe armonizarse con el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas que lo integren, en el contexto de cada régimen municipal diferenciado y del ejercicio de la autonomía, a través de mecanismos como la consulta previa.

Para lograr dicha armonización el ayuntamiento debe celebrar consultas en las comunidades indígenas, antes de adoptar y aplicar cualquier medida administrativa, “a fin de obtener su consentimiento libre e informado, en forma no discriminatoria y bajo criterios de equidad, salvo que existan razones fundadas que justifiquen una negativa, siempre que se haya consultado a los miembros de la comunidad a través sus autoridades tradicionales”⁷. Así como en aquellos casos en los que las comunidades decidan a través de sus sistemas normativos propios solicitar la transferencia de recursos para ejercerlos directamente, a lo cual, como quedó asentado en el apartado anterior, tienen derecho y la armonización consistirá en favorecer dicha entrega y la debida comprobación de la misma.

.....
7 TEEM-JDC-187/2018

IV. Casos relacionados con la transferencia de recursos a comunidades indígenas en Michoacán

A la fecha ocho comunidades de Michoacán han solicitado la transferencia de los recursos públicos que les corresponden para ejercerlos de manera directa:

1. San Francisco Pichátaro

El primer antecedente lo encontramos en 2016, cuando el TEP-JF dictó sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-1865/2015, en el sentido de considerar procedente la acción declarativa de certeza de derechos y declarar que la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, localizada dentro del municipio de Tingambato, Michoacán, tiene derechos colectivos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva para determinar libremente su condición política a partir del reconocimiento de su derecho a la administración directa de los recursos que le corresponden conforme a la normativa aplicable

Al respecto, los miembros de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, solicitaron al cabildo del citado ayuntamiento, que se les entregara de manera directa, es decir “sin que pasara por las arcas municipales”, la parte proporcional del presupuesto federal asignado al municipio, lo anterior, tomando en cuenta el número de población que tiene la comunidad y sus propias necesidades.

2. San Felipe de los Herreros

El 23 de febrero de 2016 la comunidad de San Felipe de los Herreros firmó con el ayuntamiento de Charapan convenio para recibir de manera directa los recursos que le corresponden; sin embargo, ante el incumplimiento de dicho acuerdo de voluntades promovió Juicio Ciudadano ante el Tribunal Electoral local, el cual fue re-

gistrado con el número TEEM-JDC-005/2017, en el que se ordenó al ayuntamiento la entrega de los recursos pactados.

3. *Santa Fe de la Laguna*

La comunidad de Santa Fe de la Laguna perteneciente al municipio de Quiroga, Michoacán, solicitó la transferencia de recursos, la cual fue autorizada mediante sentencia de 26 de junio de 2017, dictada en el expediente TEEM-JDC-11/2017, en la que el tribunal local ordenó al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) realizar una consulta por conducto de las autoridades tradicionales para determinar los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para la entrega de los recursos; resolución que fue modificada por la Sala Regional correspondiente a la V Circunscripción con sede en Toluca, del TEPJF en el que ordenó⁸ que dicha consulta se realizara a la comunidad en asamblea general, sentencia que a su vez sería modificada por Sala Superior de dicho Tribunal federal, en el juicio ciudadano número SUP-REC-127/2017, en el que ordenó que la consulta se realizara a las autoridades tradicionales de Santa Fe de la Laguna.

En cumplimiento a ello, el IEM inició todos los trabajos para llevar a cabo la consulta, programada para el día 27 de septiembre de 2017, la cual inició en su fase informativa pero tuvo que ser suspendida, al haber sido notificados del incidente de suspensión dictado dentro de la Controversia Constitucional 237/2017, por lo que la fase consultiva no se pudo llevar a cabo.

Posteriormente, ante el sobreseimiento de la controversia mencionada, el Tribunal Electoral local dictó y notificó el acuerdo de 5 de marzo de 2019 en el que ordenó reanudar el procedimiento de consulta suspendido, por lo que la fase consultiva faltante se llevó a cabo el 19 de marzo de dicho año. Sin embargo, la transferencia de recursos no llegó a concretarse en virtud a la resolución de 4 de abril de 2019 dictada dentro del incidente de

.....
8 ST-JDC-143/2017

suspensión derivado de la controversia constitucional 142/2019, en acatamiento a la cual el Tribunal Electoral suspendió el trámite del juicio, hasta en tanto la superioridad informe la resolución que al respecto resuelva en el citado medio de control constitucional.

4. *Arantepacua*

En el caso de la comunidad de Arantepacua perteneciente al municipio de Nahuatzen, el 18 de diciembre de 2017, los jefes de tenencia y representantes de Bienes Comunales solicitaron al ayuntamiento la transferencia de los recursos públicos que les correspondían, junto con las atribuciones y responsabilidades que ello conllevara, solicitud a la que dio respuesta el 20 de enero de 2018, en el sentido de afirmar que no era factible acordar la petición, al considerar necesario un mandato legislativo, judicial o administrativo de la autoridad competente que así lo ordenara.

En virtud a dicha respuesta, interpusieron juicio ciudadano el 29 de enero de 2018, el cual quedó registrado bajo la clave TEEM-JDC-006/2018, mismo que fue resuelto el 9 de marzo del mismo año, en el que se reconoció a la comunidad de Arantepacua, el derecho a participar efectivamente en los procesos de decisiones que le pudieran afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, por cuanto hace su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le correspondían y ordenó al IEM la realización de una consulta a la comunidad de Arantepacua, por conducto de sus autoridades tradicionales, a efecto de hacer efectiva la transferencia de los recursos.

El 12 de abril de 2018 se realizó el proceso de consulta en sus dos fases, informativa y consultiva, en la que la comunidad de Arantepacua, municipio de Nahuatzen, por conducto de sus autoridades tradicionales determinó que estaban de acuerdo con la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobier-

no, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le correspondían y que la autoridad tradicional y representativa, titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades de los recursos económicos, sería el Consejo Comunal de la comunidad de Arantepacua.

5. *Nahuatzen (Cabecera)*

La comunidad indígena asentada en la cabecera municipal de Nahuatzen, por conducto de los integrantes del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, solicitó el 12 y 17 de abril y 27 de julio al Congreso del Estado, Secretaría de Gobierno y Secretaría de Finanzas del Estado de Michoacán, respectivamente, que se hiciera la entrega de manera inmediata de los recursos económicos que le correspondían. Solicitudes a las que se omitió dar respuesta; y ante ello, el 28 de septiembre de 2017, presentó demanda de Juicio Ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado, la cual se registró con la clave TEEM-JDC-035/2017, resuelto el 6 de noviembre de 2017 en el que ordenó al IEM organizara el proceso de consulta previa e informada a través de las autoridades tradicionales, en la que se definieran los elementos cuantitativos y cualitativos relacionados con la transferencia de responsabilidades de recursos públicos. Sentencia que fue acatada mediante acuerdo de Consejo General de 21 de noviembre de 2017⁹, en el que se ordenó dar trámite a dicha consulta.

Sin embargo, dichos trabajos fueron suspendidos en virtud, al acuerdo suspensivo dictado el 3 de noviembre de 2017 dictado en la Controversia Constitucional 307/2017. Una vez sobreseído dicho trámite el Consejo General ordenó se reiniciarán los trabajos para llevar a cabo la consulta¹⁰.

.....

9 IEM-CG-55/2017

10 IEM-CG-95/2018

El desahogo de la consulta en comento fue reprogramada en varias ocasiones, derivado de bloqueos y manifestaciones que impidieron llevarla a cabo, lo que implicó el cambio de sede a efecto de que ésta se desahogara el 24 de mayo de 2019, fecha en la cual la comunidad, por conducto de su autoridad tradicional, determinó su deseo de ejercer directamente los recursos a través del Consejo Ciudadano Indígena.

6. *Comachuén*

El caso de la comunidad de Comachuén, al igual que en las comunidades de San Francisco Pichátaro y San Felipe de los Herreros, las autoridades tradicionales solicitaron directamente al ayuntamiento de Nahuatzen la transferencia de los recursos que le corresponden, a lo cual respondió el ayuntamiento no tener inconveniente, por lo que firmaron convenio el día 28 de mayo de 2018 para concretar dicha entrega. Para su cumplimiento interpusieron el Juicio Ciudadano TEEM-JDC-152/2018, el cual resolvió declarar válido dicho convenio y ordenar la transferencia de recursos a la comunidad.

7. *Santa María Sevina*

El 25 de junio de 2018 las autoridades municipales de Nahuatzen suscribieron convenio con las autoridades tradicionales de la comunidad, para que administraran directamente los recursos públicos que le corresponden. El 2 de agosto dichas autoridades tradicionales así como más de quinientos integrantes de la comunidad, solicitaron vía Juicio Ciudadano, al Tribunal Electoral Local reconociera los derechos de autonomía, autogobierno y libre determinación de la comunidad, para administrar directamente los recursos que les corresponden; así como que sancionara de legal el convenio referido para la transferencia de los recursos, juicio que quedó registrado con el número TEEM-JDC-187/2018,

en el cual el órgano jurisdiccional ordenó al IEM organizara una consulta previa e informada a la comunidad, a efecto de determinar si era su voluntad ejercer de forma directa los recursos que legalmente le corresponden; y, en caso de ser afirmativa su intención, llevar a cabo una segunda fase de consulta en la que por conducto de sus autoridades tradicionales, se definieran los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno. La consulta fue llevada en sus dos fases los días 8 y 9 de diciembre del 2018.

El 28 de marzo de 2019 el Tribunal Electoral local emitió acuerdo plenario por el cual se declaró el incumplimiento del ayuntamiento de Nahuatzen de la sentencia de 31 de octubre de 2018 emitida en el juicio ciudadano TEEM-JDC-187/2018; ordenándose al Instituto a convocar y llevar a cabo una reunión entre el ayuntamiento y las autoridades tradicionales de la comunidad, a efecto de realizar una consulta y que fueran las autoridades tradicionales las que definan los elementos cuantitativos y cualitativos mínimos para la transferencia de responsabilidades en la administración de los recursos públicos, en cooperación con las autoridades municipales.

Dicha reunión fue convocada para el 4 de abril de 2019 con las autoridades tradicionales de la comunidad de Santa María Sevina y el ayuntamiento de Nahuatzen, reunión que no pudo concluirse en virtud que personas concentradas frente a las instalaciones del IEM ingresaron a las instalaciones de forma violenta, realizando diversos actos vandálicos, por lo que la reunión tuvo que suspenderse.

Derivado de dicha consulta se interpusieron diversos medios impugnativos tanto electorales como constitucionales estando pendiente a la fecha en que se realiza este ensayo la resolución del incidente de incumplimiento de la sentencia dictada en el TEEM-JDC-187/2018.

8. *San Benito Palermo*

En cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral local de 21 de junio de 2019, en el expediente TEEM-JDC-028/2019, en la que se vinculó al IEM para realizar una consulta previa, libre e informada en la comunidad de San Benito de Palermo por conducto de sus autoridades tradicionales, a efecto de definir los elementos cualitativos y cuantitativos de la transferencia de recursos públicos, se dictó por parte del Consejo General de dicho órgano administrativo el Acuerdo IEM-CG-23/2019, el 26 de junio del mismo año, ordenándose el inicio del proceso de consulta, misma que se desahogó el 10 de julio de 2019, a través de las autoridades tradicionales de la comunidad, consulta que fue validada mediante acuerdo IEM-CG-27/2019.

A continuación, se inserta cuadro esquemático de los procesos de consulta realizados por el IEM, así como las comunidades que han solicitado sus recursos mediante la firma de convenio con sus ayuntamientos.

| Comunidad | Fecha de desahogo de la consulta o firma del convenio | | Resultado de la consulta o de la ratificación del convenio |
|---|---|---------------------|--|
| San Francisco Pichátaro, Tingambato, Michoacán. | Fase informativa | 26 de junio de 2016 | Las autoridades tradicionales y comunales manifestaron estar de acuerdo en la transferencia de las atribuciones, responsabilidades y de los recursos económicos de manera proporcional en relación con la cantidad de habitantes y al total del recurso del municipio de Tingambato, Michoacán, para su ejercicio y administración directa por parte de la comunidad Purépecha de San Francisco Pichátaro. |
| | Fase consultiva | 4 de julio de 2016 | Las autoridades tradicionales y comunales manifestaron que el Concejo Comunal será la titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos ¹¹ . |

.....
 11 Mediante Acuerdo de Consejo General IEM-CG-19/2016 de 22 de julio de 2016,

| | | | |
|--|------------------|-----------------------------------|---|
| Santa Fe de la Laguna, Quiroga, Michoacán. | Fase informativa | 27 de septiembre de 2017 | La Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas, en Sesión Extraordinaria Urgente de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, emitió acuerdo IEM-CEAPI-03/2017, donde tuvo por desarrollada la fase informativa y por suspendida la fase consultiva de la consulta a las autoridades tradicionales de la comunidad de Santa Fe de la Laguna, en términos del incidente de suspensión derivado de la Controversia Constitucional 237/2017. |
| | Fase consultiva | Suspendida ¹² | |
| | Fase consultiva | 19 de marzo de 2019 ¹³ | La Comunidad de Santa Fe de la Laguna, municipio de Quiroga, Michoacán, a través de sus autoridades tradicionales, manifestó que la Coordinación Comunal (Patsaxokorhemi Tumbina) integrada por los ciudadanos Félix Pérez Gaspar, Margarita Morales Medina y Antonio Dimas Chagolla, será la autoridad responsable de administrar los recursos públicos que de manera proporcional le corresponden a la comunidad de Santa Fe de la Laguna, de conformidad con el criterio de proporcionalidad poblacional en relación al total de habitantes de acuerdo con la Ley de Ingreso del municipio de Quiroga, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2019 y años subsecuentes; estará a cargo de las funciones y servicios públicos derivados de la transferencia de recursos públicos, sujetos a la fiscalización y comprobación de los recursos a través de la Auditoría Superior del Estado de Michoacán. ¹⁴ |

.....

12 El 27 de septiembre de 2017 fue notificado mediante oficio TEEM-SGA-2023/2017 el Incidente de Suspensión dictado dentro de la Controversia Constitucional 237/2017, lo que se informó a la Comisión Electoral ese mismo día, a las 16:37 horas, la que se encontraba en la comunidad de Santa Fe de la Laguna, llevando a cabo el proceso de consulta en cumplimiento a las sentencias TEMM-JDC-011/2017 y SUP-REC-1272/2017, emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y por la Sala Superior del TEPJF, respectivamente, motivo por el cual, la consulta programada para esa misma fecha, en cuanto a la fase consultiva, fue suspendida en cumplimiento a lo ordenado por el Ministro Instructor de la Controversia referida.

13 El cinco de marzo de dos mil diecinueve, dentro del juicio ciudadano TEEM-JDC-011/2017, el Tribunal Electoral emitió y notificó al Instituto Electoral, el acuerdo por el cual ordenó reanudar el procedimiento de ejecución de sentencia; en virtud que el veinticinco de febrero de dos mil diecinueve la Primera Sala de la Suprema Corte determinó sobreseer la Controversia Constitucional 237/2017, en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho.

14 Consulta validada mediante acuerdo IEM-CG-15/2019 del veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

| | | | |
|---|------------------|---------------------|---|
| Cabecera Municipal de Nahuatzen, Michoacán. | Fase informativa | 24 de mayo de 2018 | <p>Las autoridades tradicionales sí estuvieron de acuerdo en la transferencia de las atribuciones, responsabilidades y de los recursos económicos de manera proporcional en relación con la cantidad de habitantes y al total de recurso del municipio de Nahuatzen, Michoacán, para su ejercicio y administración directa por parte de la cabecera municipal.</p> <p>El Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen sería la autoridad tradicional, comunal y representativa titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos¹⁵.</p> |
| | Fase consultiva | | |
| Arantepacua Nahuatzen, Michoacán. | Fase informativa | 12 de abril de 2018 | <p>La autoridad tradicional <i>sí</i> estuvo de acuerdo en la transferencia de las atribuciones, responsabilidades y de los recursos económicos de manera proporcional en relación con la cantidad de habitantes y al total de recurso del municipio de Nahuatzen, Michoacán, para su ejercicio y administración directa por parte de la comunidad de Arantepacua.</p> <p>El Consejo Comunal de Arantepacua sería la autoridad tradicional, comunal y representativa titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos¹⁶.</p> |
| | Fase consultiva | | |

.....

15 Consulta validada mediante acuerdo IEM-CG-328/2018 de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho,

16 Consulta validada mediante acuerdo de Consejo General IEM-CG-187/2018 de diecisiete de abril de dos mil dieciocho

| | | | | |
|---|---|------------------|--|--|
| Santa María Sevina, Nahuatzen, Michoacán. | Consulta dirigida a la comunidad | Fase Informativa | 8 de diciembre de 2018 | La comunidad de Sevina estuvo de acuerdo en cambiar el sistema de partidos políticos al sistema normativo interno. |
| | | Fase consultiva | 9 de diciembre de 2018 | |
| | Consulta dirigida a las autoridades tradicionales | Fase Informativa | 9 de diciembre de 2018 | En cumplimiento a la sentencia TEEM-JDC-187/2018, que estableció si era voluntad de la comunidad cambiar al sistema normativo interno, se llevó a cabo una segunda etapa con las autoridades tradicionales, las cuales decidieron que el Concejo comunal administre los recursos ¹⁷ . |
| | | Fase consultiva | | |
| San Felipe de los Herreros, Municipio de Charapan | El 23 de febrero de 2016, la Comunidad de San Felipe de los Herreros firmó con el Ayuntamiento de Charapan, convenio para recibir de manera directa el monto total de los recursos que le corresponden, ante la falta de entrega de dichos recursos, promovieron Juicio Ciudadano ante el TEEM, el cual fue registrado con el número TEEM-JDC-005/2017, en el cual se ordenó al Ayuntamiento la entrega de los recursos pactados, resolución confirmada por la Sala Regional. | | Con base en dicho convenio la Secretaría de Finanzas del Estado de Michoacán les hace llegar de forma directa a las cuentas de la comunidad el recurso que le corresponde. | |

.....

17 Consulta validada por el Consejo General mediante acuerdo IEM-CG-03/2019 de diecisiete de enero de dos mil diecinueve. <http://iem.org.mx/documentos/acuerdos/2019/IEM-CG-03-2019%20Acuerdo%20validez%20consulta%20Sevina.pdf>

| | | |
|-----------------------------------|--|---|
| Comachuén, municipio de Nahuatzen | La Comunidad de Comachuén firmó convenio para la transferencia de sus recursos con el Ayuntamiento de Nahuatzen, el día 28 de mayo de 2018 | Para su cumplimiento interpusieron el Juicio Ciudadano TEEM-JDC-152/2018, el cual resolvió declarar válido dicho convenio y ordenar la transferencia de recursos a la comunidad. |
| San Benito Palermo | La consulta se llevó a cabo el 10 de julio de 2019 en su fase informativa y consultiva | <ol style="list-style-type: none"> 1. Respecto del periodo que durará el Concejo Comunal. Será por 3 años. 2. En cuanto los elementos cualitativos dijeron conocer y estar de acuerdo con las obligaciones y responsabilidades derivadas de la transferencia de recursos públicos. 3. Por lo que ve al elemento cuantitativo. Señalaron conocer y estar de acuerdo con el porcentaje de recursos que corresponderá a la Comunidad. |

Como se puede apreciar, cada vez son más las comunidades que solicitan ejercer de manera directa los recursos públicos que les corresponden a través de sus autoridades tradicionales, algunas de ellas lo han conseguido directamente mediante la firma de un convenio entre la comunidad representada por su autoridad tradicional con el ayuntamiento respectivo, con la validación del Tribunal Electoral del Estado, como es el caso de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro y Comachuén. En el resto de las comunidades de Santa María Sevina, Arantepacua, Nahuatzen (Cabecera) y Santa Fe de la Laguna se ha hecho previa consulta previa e informada, llevada a cabo por el IEM.

Con ello, se ha dado un avance importante en el reconocimiento material del derecho de las comunidades indígenas del ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden.

V. Fiscalización relacionada con la transferencia y manejo directo de los recursos públicos

Con la reciente reforma a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de cuentas del Estado de Michoacán del pasado 28 de marzo de 2019 se reguló de manera más específica la rendición de cuentas que deben realizar las comunidades, Consejos Indígenas o Ciudadanos que derivado de una resolución jurisdiccional hayan accedido a la transferencia y manejo directo de sus recursos públicos.

Dicha ley señala que los Consejos Indígenas y Ciudadanos deberán producir y reportar, como mínimo, la información contable y presupuestaria siguiente: estado de actividades; estado de situación financiera; estado de variación en la hacienda pública; estado de cambios en la situación financiera; estado de flujos de efectivo; informes sobre pasivos contingentes y notas a los estados financieros; así como la información programática, con la desagregación siguiente: estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados; estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las clasificaciones siguientes: 1. administrativa; 2. económica; 3. por objeto del gasto; y, 4. funcional.¹⁸

Dicha información será revisada, fiscalizada y evaluada por la Auditoría Superior de Michoacán (ASM) y la cuenta pública se deberá presentar al Congreso del Estado de Michoacán a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente¹⁹.

La reforma citada es de suma importancia, en virtud de que conforme al ejercicio fiscal 2019 y los parámetros poblacionales referidos en las sentencias, consultas o convenios respectivos en los que se resolvió transferir el ejercicio de los recursos públicos a las comunidades indígenas en Michoacán, les correspondería las siguientes cantidades:

.....

18 Artículos 33 y 34 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de cuentas del Estado de Michoacán.

19 Artículo 42 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán.

| Municipio | Comunidad | Población | Porcentaje población | Presupuesto del municipio 2019 | Presupuesto proporcional |
|------------|----------------------------|-----------|----------------------|--|--|
| Tingambato | San Francisco Pichátaro | 4,952 | 35% ²⁰ | 36,283,103.42 48'471,162.00 ²¹ | 12'699,086.20 16'964,906.00 ²² |
| Quiroga | Santa Fe de la Laguna | 4,879 | 19% ²³ | 97,841,839 ²⁴ | 18'589,949.41 |
| Nahuatzen | Cabecera | 10,283 | 34% ²⁵ | 85,892,313 ²⁶ | 29'203,386 |
| Nahuatzen | Comachuén | 4,762 | 17% ²⁷ | 85,892,313 | 14'601,693 |
| Nahuatzen | Arantepacua | 2,707 | 9% ²⁸ | 85,892,313 | 7'730,308 |
| Nahuatzen | Sevina | 3,344 | 12% ²⁹ | 85,892,313 | 10'307,077 |
| Charapan | San Felipe de los Herreros | 1,898 | 15% ³⁰ | 54'605,431 ³¹ | 8'190,814 |

.....

20 SUP-JDC-1865/2015.

21 DECRETO NÚMERO 48, Ley De Ingresos del Municipio de Tingambato, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2019. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo

22 En el caso de la Comunidad de San Francisco Pichátaro, del Municipio de Tingambato, se exponen dos cantidades distintas, ello en virtud, que derivado de la solicitud de información hecha en la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio 00258519, el Ayuntamiento en cita, señaló que: “de acuerdo al presupuesto asignado, aprobado por el H. Congreso del Estado de Michoacán, la parte proporcional para la Comunidad de San Francisco Pichátaro, es del 35%, en este año, es la cantidad de \$12,699,086.20”²²; sin embargo, de la lectura de la Ley de Ingresos del Municipio de Tingambato, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, será por la cantidad de \$48'471160.00, cantidad de la cual el 35% que correspondería a dicha comunidad atendiendo al criterio poblacional, sería por el monto de \$16,964,906.

23 TEEM-JDC-011/2017.

24 DECRETO NÚMERO 45, Ley De Ingresos del Municipio de Quiroga, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2019. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

25 <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=16&mun=056>

26 DECRETO NÚMERO 65, Ley de Ingresos del Municipio de Nahuatzen, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2019. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

27 TEEM-JDC-152/2018.

28 TEEM-JDC-006/2018.

29 TEEM-JDC-187/2018.

30 TEEM-JDC-005/2017.

31 Dictamen con Proyecto de acuerdo, mediante el cual se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Charapan, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2019, elaborado por las comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; y de Hacienda y deuda Pública. Gaceta Parlamentaria del Honorable Congreso del Edo. Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Tercera época, Tomo I, 012 M.

Respecto al tema es preciso señalar que por medio de una solicitud de acceso a la información hecha a la ASM se pidieron datos respecto de las auditorías realizadas a las comunidades indígenas, en las que el municipio hubiese transferido recursos, la cual fue atendida mediante oficio DAM-RI/108/2018 de 5 de septiembre de 2018, en el que señaló que al Concejo Comunal de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, municipio de Tingambato, se le practicó una auditoría correspondiente al ejercicio fiscal 2016, en la cual se revisó el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, teniendo como única observación, la falta de evidencia documental que compruebe y justifique el uso, destino y aplicación de los recursos de fondo de aportaciones mencionado, responsabilidad que fue de tipo económico por un total de \$41,284.28.

En la respuesta dada a la mencionada solicitud se informó que respecto a las comunidades indígenas de Santa Fe de la Laguna del municipio de Quiroga, San Felipe de los Herreros de Charapan y Arantepacua, perteneciente al municipio de Nahuatzen, no se ha llevado a cabo ninguna auditoría debido a que no tenían conocimiento de que dichas comunidades ejercieran de manera directa recurso público.

Además de la solicitud de información enviada a la ASM³² se le envió a los Ayuntamientos de Quiroga, Tingambato, Charapan y Nahuatzen, para solicitar datos respecto a la transferencia directa de recursos a las comunidades indígenas que solicitaron y les fue autorizado por el TEEM.

En el caso del ayuntamiento de Tingambato se le hicieron los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Qué cantidad de recursos se les ha entregado a la comunidad de San Francisco Pichátaro desde que fue autorizada la transferencia para la administración directa de los recursos públicos a las autoridades tradicionales de dicha comunidad?

.....

32 Oficio DAM-RI/108/2018 de 5 de septiembre de 2018 en atención al similar ASM/AEFM/1048/2018.

2. ¿Qué porcentaje del presupuesto de su municipio representan dichas transferencias?
3. ¿De qué ramo y partidas del presupuesto se realizan las transferencias y a qué servicio o gasto se debe destinar cada una de ellas?
4. ¿El Ayuntamiento de Tingambato cómo comprueba la entrega y ejercicio de dichos recursos?
5. Además de San Francisco Pichátaro, ¿alguna otra comunidad de su municipio ha solicitado la transferencia para la administración de sus recursos? De ser así, cuál es el nombre de la comunidad o comunidades que lo han solicitado, cuál fue la respuesta a la petición y mediante qué documento se les dio respuesta.

Cuestionamientos a los que respondió en primer término desconocer la cantidad que realmente le ha sido entregada a la comunidad de San Francisco Pichátaro, dado que la transferencia de recursos se lleva a cabo directamente entre la Secretaría de Finanzas del Estado y la comunidad mencionada.

En cuanto al porcentaje del presupuesto del municipio que representan dichas transferencias refirió que en base al Convenio General para la transferencia de los recursos económicos y servicios públicos entre el ayuntamiento de Tingambato y la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro se especificó que la transferencia de recursos a partir del mes de octubre de 2016 y hasta el último trimestre de 2017 fueron desglosados de la siguiente manera: el 35 por ciento del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y el 30 por ciento Fondo de aportaciones federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el 30 por ciento del Fondo General. A partir del mes de enero del año 2018 se les ministró a la citada comunidad el 35.5 por ciento de cada uno de los fondos y ramos que conforman

el total del presupuesto que le corresponde al municipio de Tingambato³³.

De ahí se deriva que el ramo y las partidas del presupuesto de la cuales se realizan las transferencias son: del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal así como del Fondo General; señalando la autoridad a la que se le requirió la información, que las reglas operativas para la aplicación de cada uno de los fondos se autoriza a la par de la creación de los fondos, los cuales se encuentran publicados en el presupuesto de egresos de la federación y esta se actualiza anualmente.

Respecto a la comprobación de los recursos, manifestaron que de acuerdo a lo estipulado en el citado convenio, en su cláusula segunda numerales 5, 6 y 11, establece que el Concejo Comunal se obliga a comprobar la aplicación de los recursos públicos ejercidos, de conformidad con la normatividad aplicable; a permitir la realización de las diversas actividades de fiscalización y auditoria que se le tenga que aplicar con motivo del ejercicio del recurso público que recibe; así como a deslindar al ayuntamiento de la responsabilidad que significa el ejercicio de los recursos económicos y prestación de los servicios públicos producto de dicho convenio, a partir de la transferencia de los mismos.

Finalmente respondieron que ninguna otra comunidad ha hecho la solicitud de transferencia directa de los recursos públicos.

En solicitud de información actualizada, registrada con el folio 00258519, la cual fue respondida en fecha 8 de abril de 2019, además de reafirmar la información antes mencionada, aclararon que la parte proporcional para la comunidad de San Francisco Pichátaro es del 35 por ciento que es equivalente este año a \$12,699,086.20 (doce millones seiscientos noventa y nueve mil ochenta y seis pesos 20/100 M.N), descuento que realiza la Se-
.....

33 Respuesta a la solicitud de información hecha a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio 00998518 de fecha 17 de agosto de 2018.

cretaría de Finanzas del Gobierno del Estado y es la comunidad la que tiene la responsabilidad de comprobar el uso de dichos recursos.

En el caso del ayuntamiento de Charapan se le hicieron los mismos cuestionamientos antes expuestos, respecto a qué cantidad de recursos se les ha entregado a la comunidad de San Francisco Pichátaro desde que fue autorizada la transferencia para la administración directa de los recursos públicos a las autoridades tradicionales de dicha comunidad; qué porcentaje del presupuesto de su municipio representan dichas transferencias; de qué ramo y partidas del presupuesto se realizan las transferencias y a qué servicio o gasto se debe destinar cada una de ellas; cómo comprueba el ayuntamiento la entrega y ejercicio de dichos recursos y si alguna otra comunidad perteneciente a su municipio ha solicitado la transferencia de recursos.

A lo cual dieron contestación con fecha 26 de marzo de 2019, señalando que desde junio de 2017 la comunidad de San Felipe de los Herreros logró firmar el convenio para recibir de manera directa el monto total de los recursos que les corresponden, mismos que la Secretaría de Finanzas del Estado les hace llegar de forma directa a las cuentas de la comunidad. Dicha cifra, de acuerdo con la respuesta mencionada, da un total de \$7'500,000 (siete millones y medio de pesos) por año, que reciben las autoridades del Consejo Comunal Indígena, lo cual representa el 15.6 por ciento del presupuesto total del municipio, el cual corresponde al Fondo General de Participaciones que se destina para gastos operativos de la Institución, al Fondo Federal para la Infraestructura Social Municipal, así como al Fondo Federal para Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales que se destina para todo lo que tiene que ver con la Seguridad Pública Municipal.

Respondieron además que al ayuntamiento de Charapan no le compete comprobar el uso que le den a dicho recurso, en virtud de que la Secretaría de Finanzas hace el depósito directo a la comunidad y es obligación de las personas que forman el Consejo

Comunal Indígena de San Felipe de los Herreros comprobar el uso que le den al recurso que reciben.

Además de San Felipe de los Herreros, de acuerdo con la respuesta proporcionada, ninguna otra comunidad perteneciente al municipio de Chaparan ha solicitado la transferencia de recursos para el ejercicio directo.

De acuerdo con la respuesta a la solicitud de información, una vez entregados los recursos a la comunidad los mismos serán auditados y fiscalizados por la ASM y la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo que respecta al municipio de Nahuatzen, no dio respuesta la solicitud de información hecha través del portal de transparencia en términos de la legislación aplicable a la materia.

VI. Conclusión: ¿legislación pendiente?

En Michoacán se encuentran reguladas las consultas a las comunidades y pueblos indígenas en los artículos 73, 74, 75 y 76 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado, en la que esencialmente señala que la consulta previa, libre e informada deberá realizarse atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, serán efectuadas de buena fe y de manera apropiada de acuerdo con los usos y costumbres o sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas con la finalidad de llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas a través de su consentimiento libre e informado y sus resultados tendrán efectos vinculatorios. Además, para su realización la autoridad autónoma deberá observar los principios endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo y autogestionado, garantizando en todo momento los derechos humanos de los pueblos indígenas, por lo que se considerarán excluidas aquellas costumbres e instituciones que sean incompatibles con los derechos humanos internacionalmente re-

conocidos. Es por ello que considero necesario la existencia de una legislación específica local que regule este tipo de consultas.

En México existen varios estados que cuentan ya con una ley específica para los pueblos y comunidades indígenas. La tendencia más importante es aquella que se refiere a los derechos, cultura, protección y desarrollo de los pueblos indígenas en los estados de Baja California, Campeche, Chihuahua, Chiapas, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, normatividad que en general tiene como objeto el reconocimiento, preservación y defensa de los derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en cada una de las entidades, así como el establecimiento de las obligaciones de la administración pública estatal y municipal, en la construcción de las relaciones con las comunidades indígenas y elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo el desarrollo a través de programas específicos.

En estados como Aguascalientes, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán sus legislaciones se refieren más específicamente a la justicia indígena y comunitaria, ya que tienen por objeto reconocer la existencia y validez de los sistemas normativos de las comunidades indígenas en sus estados y el derecho de éstas de resolver las controversias entre sus miembros y sus conflictos internos, mediante la aplicación que de tales sistemas hagan sus autoridades indígenas.

De dichas legislaciones las únicas que abordan en específico el tema de los recursos correspondientes a las comunidades indígenas es la Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima y la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo.

Como anteriormente se mencionó, las autoridades municipales tienen el deber constitucional de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administra-

rán directamente para fines específicos, en términos del artículo 2 de la Constitución federal.

Además de que las entidades federativas y los municipios deben establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Al respecto, el Senado de la República, a través de su Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal, en marzo de 2019 exhortó al Congreso del Estado de Michoacán para que en el ámbito de su competencia, “reformara integralmente, previa consulta libre e informada, el régimen de administración del presupuesto público del estado de Michoacán”, con el fin de regular el reconocimiento y actuación de los concejos de gobierno comunitario que administran sus recursos propios y ejercen funciones de gobierno, para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo octavo del artículo 3° y el tercer párrafo del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en aras de respetar sus derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno consagrados en la Constitución federal.

Sin duda existe un avance en el reconocimiento y protección de los derechos de las comunidades indígenas en Michoacán, pero no es un tema que se pueda considerar concluido, porque si bien es cierto que la reciente regulación en materia de fiscalización de los recursos entregados a las comunidades indígenas abonará en clarificar los procedimientos que deberán cumplir las autoridades tradicionales que ejercen directamente sus recursos, considero que hace falta una ley que regule la consulta como mecanismo para involucrar en las decisiones a todos los miembros de la comunidad, respetando evidentemente los sistemas normativos propios de cada pueblo y comunidad, pero cumpliendo con los principios básicos que los propios tribunales jurisdiccionales han fijado³⁴, como lo es la transparencia.

.....
34 TEEM-JDC-187/2018.

Pero, incluso, podríamos pensar en ir más allá: no sólo una ley que regule las consultas indígenas en un sentido estricto de preguntarles respecto al sistema normativo que desean que los rijan o la forma de manejar sus recursos, sino una ley que tomando la consulta como mecanismo de participación por medio del cual se validen todas las políticas públicas que afecten a dichas comunidades, sino que además establezca la obligación de la administración pública estatal y municipal, de trabajar en conjunto con las comunidades indígenas con el fin de elevar el bienestar social de sus integrantes.

VII. Fuentes de información

Libros

GONZÁLEZ, Jorge, “Derecho indígena: derecho a la consulta y participación ciudadana”, *Hechos y Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, noviembre 2014.

RAMÍREZ, Fernando, “Cherán: un caso sobre autogobierno indígena”, *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*. Colección Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

URIBE, Enrique, “Principios constitucionales y reforma de la Constitución”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 115, México, Enero-Abril, 2006.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley de Ingresos del Municipio de Tingambato, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.

Ley de Ingresos del Municipio de Quiroga, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.

Ley de Ingresos del Municipio de Nahuatzen, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.

Ley de Ingresos del Municipio de Charapan, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2019.

Jurisprudencia y tesis

Tesis LXV/2016, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 119, 120 y 121.

Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1865/2015

SUP-REC-1272/2017

SUP-JDC-9167/2011

ST-JDC-143/2017

Sentencias del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

TEEM-JDC-011/2017

TEEM-JDC-152/2018

TEEM-JDC-187/2018

Acuerdos del Instituto Electoral de Michoacán

IEM-CG-19/2016
IEM-CG-55/2017
IEM-CG-95/2018
IEM-CG-187/2018
IEM-CG-328/2018
IEM-CG-03/2019
IEM-CG-15/2019
IEM-CG-27/2019

LA CONSULTA INDÍGENA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Luis Ignacio PEÑA GODÍNEZ¹

SUMARIO: I. *Introducción y antecedentes.*
II. *Planteamiento y desarrollo del problema.*
1. *Definiciones.* 2. *Derechos de los pueblos indígenas.* 3. *Mecanismos de participación ciudadana.*
4. *La consulta indígena.* 5. *El Instituto Electoral de Michoacán en las consultas indígenas realizadas de 2011 a 2018.* 6. *Participación ciudadana y elección de autoridades tradicionales en la tenencia de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán.*
7. *Experiencia institucional.* III. *Conclusiones.*
IV. *Fuentes de consulta.*

I. Introducción y antecedentes

En este trabajo se mencionan varios conceptos que definen la democracia como la conocemos en la actualidad. Enseguida,

.....

1 El autor es Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH); con Especialidad en Justicia Electoral, impartida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con la siguiente experiencia laboral: En el ámbito jurisdiccional, laboró en el Supremo Tribunal de Justicia en el Estado; y en el Poder Judicial de la Federación. Dentro del ámbito electoral se desempeñó como Secretario Auxiliar y Secretario de Estudio y Cuenta Adjunto dentro de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dentro del ámbito privado tiene experiencia como asesor jurídico en Notaría Pública, en el Estado de Michoacán. Posterior a esto, ejerció el libre ejercicio de la profesión de licenciado en derecho, en despacho jurídico particular, con litigios en materia civil y familiar, así como Juicios de Amparo. Ha sido catedrático de diversas materias en la UMSNH. Actualmente, es Consejero Electoral del Instituto Electoral de Michoacán, al haber sido designado por el Instituto Nacional Electoral, por un periodo de 7 años, a partir del 1 de octubre de 2017. Recibió dos Premios “Padre de la Patria”, otorgados por la UMSNH, por haber obtenido el más alto promedio de aprovechamiento académico en Cuarto Grado y Quinto Grado, respectivamente, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; además de un Reconocimiento otorgado por la misma Facultad, como alumno distinguido, al haber mantenido promedio sobresaliente en los tres primeros ciclos escolares consecutivos en la carrera.

se reseñan algunos documentos -locales, nacionales e internacionales- en los que se hace un reconocimiento a las poblaciones indígenas, a su derecho a la libre determinación, a decidir sobre aspectos de su comunidad y la riqueza cultural que aportan a las naciones en las que están presentes. Finalmente, se mencionan entre los mecanismos de participación ciudadana, las consultas indígenas realizadas por el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) entre 2011 y 2018, y la experiencia de participar en una de ellas.

Norberto Bobbio² nos hace ver que, en la antigüedad no hubo una valoración unánime sobre la democracia: en los escritos de Heródoto se confrontan, por un lado, lo que llamó isonomía (igualdad de la ley o ante la ley); y por otro, la monarquía o la oligarquía, con la democracia a la que rechazó con el argumento de que una masa ignorante no puede saber lo que es gobernar. En la República, Platón a pesar de que parece estar de acuerdo con la democracia, porque acaba con el tirano y facilita una mejor convivencia, la considera como la menos buena de las buenas formas de gobierno y la menos mala de las formas malas de gobernar. Es conocido el punto de vista de Aristóteles, que la considera como una forma corrupta de gobernar, porque significa la ventaja de los pobres (que siempre serán más numerosos) sobre los ricos y poderosos (la minoría).

Una observación sobre la democracia griega: Si bien Atenas se ve como la cuna de la democracia. Hay que decir que no era la democracia en el sentido actual; si la vemos con nuestros ojos era una democracia imperfecta, puesto que sólo permitía la participación en asuntos públicos de los hombres adultos libres. Ni las mujeres, ni los jóvenes, ni los esclavos podían tomar parte en los asuntos sociales, no tenían opinión alguna al respecto.

Para entender la evolución del concepto de democracia hay que establecer su relación con la teoría del poder.³ En el Impe-

.....

2 Bobbio, N. "Democracia", en: *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1995, Tomo I, pp. 441-453.

3 Friedrich, C.J. *La filosofía del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, Col. Breviarios.

rio Romano, ya se tenía el concepto de *soberanía popular*. El Senado y el Pueblo Romano, eran los depositarios del poder, y conscientes de ello, lo entregaban al emperador para que lo usara para bien del pueblo.

El cristianismo tomó ese concepto y lo atribuyó a Dios, quien lo otorgaba al papa en el ámbito espiritual y al emperador en lo terrenal. Pero esto cambió con un papa, Gelasio I (492-496) quien juntó los dos conceptos y los atribuyó al papa como dueño absoluto del cielo y la tierra. A esto se le llamó la *Teoría de las dos llaves*. A los gobernantes que aceptaban estas ideas el papa les permitía ejercer el gobierno civil. Este concepto es importante porque hizo imposible cualquier intento democratizador o de participación del pueblo, hasta el Siglo XV en que autores como Marsilio de Padua o el mismo Dante Alighieri lo cuestionaron, para afirmar que el poder espiritual pertenecía al papa, pero el terrenal pertenecía al pueblo.

Sin embargo, faltaba mucho para que eso se hiciera una realidad, porque a partir del Renacimiento, los reyes crearon el concepto de nobleza basada en la filiación biológica, por lo que algunos linajes tenían el poder para gobernar y el pueblo no. Nuevamente éste quedaba excluido de la posibilidad de participar en las decisiones de su comunidad.

La Revolución Francesa abrió el espacio para que el pueblo se convirtiera en soberano, pero es difícil pensar que un pueblo que siempre había obedecido de pronto supiera ejercer el poder. Fue un duro aprendizaje con avances y retrocesos, como la vuelta de los Napoleones como emperadores y los imperios que se opusieron a las ideas de la Revolución Francesa porque veían en ello la pérdida de sus privilegios.

II. Planeamiento y desarrollo del problema

Nuestra sociedad, en los últimos años ha dado pasos importantes para convertirse en una sociedad incluyente; es algo que va

ligado a la justicia: dar a cada uno su lugar, junto con el reconocimiento de la igualdad en dignidad y el respeto a los derechos. La realización de este compromiso es un proceso largo, en el que hay avances y retrocesos.

Entre los grupos que han logrado un reconocimiento en nuestra sociedad, están los pueblos indígenas. Aparte de ser un grupo significativo desde el punto de vista demográfico, son el sustento cultural sobre el que hemos edificado la identidad nacional y local. Como país, nuestro comportamiento hacia ellos no ha sido del todo coherente: cuando nos presentamos en el extranjero, siempre nos identificamos con los vestigios arqueológicos que representan nuestro pasado indígena, junto con el folklore y las artesanías; sin embargo, dentro de nuestro país esos mismos elementos, no tienen el mismo reconocimiento y los pueblos indígenas, han quedado frecuentemente al margen del desarrollo y del bienestar del que gozan otros grupos sociales.

Por eso, revisaremos algunos documentos que fijan nuestra atención en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en el ámbito democrático, su derecho a la libre determinación, en la potestad que tienen para decidir sobre cambios en sus sistemas normativos, elegir a sus autoridades y solicitar la transferencia de recursos.

1. *Definiciones*

A. *Pueblos y comunidades indígenas*

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **los pueblos indígenas** “son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”⁴,

.....

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019, Artículo 2. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

en tanto que las **comunidades integrantes de un pueblo indígena**, son “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.”⁵

B. Democracia

La democracia ha sido definida o descrita de diversas maneras, existe una expresión de Abraham Lincoln quien, en 1863, siendo el Presidente de los Estados Unidos de América, pronunció durante su conocido *Discurso de Gettysburg*. Él hablaba de un proyecto de libertad al final de la Guerra Civil, y pensando en que el gobierno que encabezaba trajera estabilidad y progreso a su nación pronunció la expresión que frecuentemente se utiliza para definir a la democracia: “... el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.⁶

Norberto Bobbio, presenta una descripción, diríamos metodológica, de lo que es la democracia: “... conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*.”⁷ Desde este punto de vista se caracteriza por atribuir el poder de decisión al mayor número posible de miembros de la sociedad; es como él mismo dice, “la regla de la mayoría”.⁸ Podemos ver entonces que no es una realidad abstracta, sino un adjetivo. Un gobierno es democrático o no lo es.

Otra característica insustituible de la democracia es que quienes tienen la posibilidad real de elegir o puedan decidir “...se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar

.....
5 Ibid.

6 El discurso tenía como fin honrar a los muertos de la Guerra Civil y termina textualmente así: “*Que esta nación, Dios mediante, tendrá un nuevo nacimiento de libertad. Y que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no desaparecerá de la Tierra.*” Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Discurso_de_Gettysburg

7 Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 24.

8 *Ibid.*, p.25.

entre una u otra”⁹. Además, los aspectos positivos de la democracia en general son válidos: garantizan los principales derechos de libertad, la existencia de varios partidos en competencia, permite el cambio de poder a través de elecciones periódicas y el sufragio universal, y podríamos añadir la efectiva fiscalización ciudadana. Esto es lo que hace que una sociedad sea dinámica y al gobernante le impide perpetuarse en el poder, con el consiguiente deterioro social.

C. *Democracia directa*

La acepción de democracia directa proviene de sociedades antiguas en las que “...el *sistema político* se regía a partir de la deliberación y toma de decisiones por parte de los ciudadanos reunidos en asambleas...”¹⁰. El poder público era ejercido por el pueblo de manera directa, sin la intervención de representantes o intermediarios.

En la democracia directa, los ciudadanos se involucran directamente en temas de interés público, se reúnen para analizar, debatir y decidir, mediante votaciones, lo que se considere más conveniente para el bienestar de la sociedad a la que pertenecen, procurando la igualdad.

En su concepción original, la democracia directa ha ido desapareciendo con el crecimiento demográfico y otros factores; pero aún existen sociedades en las que, las condiciones demográficas y sociales, permiten conservar esta forma de democracia.

D. *Democracia representativa*

La democracia representativa es aquélla en la que “el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él sino por

.....

9 *Ibid.*, p. 26.

10 Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario Electoral, Costa Rica-México, IIDH-CAPEL y TEPJF, 2017, p. 262.

sus representantes elegidos por medio del voto”¹¹. Este modelo de democracia surgió, como ya lo adelantábamos, ante la dificultad de que la totalidad de los ciudadanos, de sociedades cada vez más complejas y numerosas, se reunieran a deliberar y tomar decisiones de cada uno de los temas públicos que debían ser resueltos.

En la democracia representativa el pueblo no gobierna, pero son los ciudadanos los que eligen a sus gobernantes mediante el sufragio, y los facultan para que, en su representación tomen decisiones en los asuntos de interés público; sin embargo, la función de los ciudadanos es muy limitada, ya que participan en la elección de sus gobernantes para un periodo determinado; pero por lo general no están facultados para opinar o intervenir en los temas que interesan a la sociedad a la que pertenecen, ni tampoco pueden evaluar el desempeño de las autoridades a las que eligieron, por no existir algún tipo de mecanismo de control.

Por tanto, en la democracia representativa las decisiones públicas se toman por un grupo limitado de actores, que son los gobernantes, y los intereses de la sociedad no siempre son resueltos conforme a las necesidades o expectativas de los gobernados, que son precisamente quienes los eligieron. (Relación independiente entre gobierno y sociedad).

E. Democracia participativa

La democracia participativa es la forma de gobierno en la que existe una estrecha colaboración entre los gobernados y los gobernantes.

Bajo este sistema los ciudadanos eligen a sus gobernantes y tienen derecho a involucrarse en los asuntos públicos, a manifestar sus opiniones, influir en la adopción de medidas gubernamentales, a tomar decisiones en forma directa mediante los mecanismos legales previamente establecidos.

.....

11 Secretaría de Gobernación - Sistema de información legislativa. Diccionario de términos parlamentarios. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=68>

Los mecanismos de participación ciudadana juegan un papel preponderante, debido a que éstos le permiten al gobierno contar con el respaldo de los ciudadanos, y a su vez, los ciudadanos tienen la oportunidad de participar y evaluar las acciones que desarrolla el gobierno, en beneficio de la sociedad.

Para que este tipo de democracia funcione los ciudadanos deben estar informados y participar, de manera activa y constante, como promotores de propuestas que busquen dar respuesta favorable a las necesidades sociales, y que además sean vigilantes de las políticas públicas adoptadas por el estado y del actuar de los gobernantes. (Interdependencia en la relación gobierno y sociedad).

F. *Democracia semidirecta*

La democracia semidirecta, es una combinación entre la democracia directa y la democracia representativa. El poder político es ejercido por los representantes del pueblo, pero bajo ciertas circunstancias, los ciudadanos pueden intervenir directamente en las decisiones políticas. Como señala Raúl González Schmal: “En el constitucionalismo democrático moderno las formas de democracia semidirecta se conciben como instrumentos no para sustituir sino para complementar las instituciones de la democracia representativa.”¹²

Esto se ha construido paulatinamente, con el fenómeno de la ampliación del voto. Además, significa que en los gobiernos surgidos de la democracia se dan diferentes formas a través de las cuales el ciudadano ejerce su poder sin intermediarios. “Varios son los mecanismos mediante los cuales el régimen democrático-representativo permite la instrumentación de esquemas de democracia semidirecta. Entre éstos destacan, particularmente,

.....

12 González Schmal, R. “Democracia semidirecta y democracia participativa”. En: Valadez, D. - Gutiérrez Rivas, R. (Coordinadores). *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 94.

la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito...”¹³ y en este esquema entraría la consulta ciudadana que realizó el Instituto Electoral de Michoacán en las comunidades indígenas.

2. *Derechos de los pueblos indígenas*

Con los pueblos indígenas, como otros sectores (los obreros, las mujeres, los niños...) cuando se avanza en el reconocimiento de sus derechos, pareciera que apenas descubrimos su existencia; pero históricamente son grupos que han luchado por ser tomados en cuenta, sobre todo en las decisiones que tienen que ver con su vida, su crecimiento social y su seguridad. El Diccionario de la Real Academia Española, señala entre las acepciones de la palabra reconocer: “Admitir o aceptar que alguien o algo tiene determinada cualidad o condición.”¹⁴ Como veremos, gran parte de nuestra condición actual depende del pasado indígena de nuestros pueblos, reconocerlos es cumplir con una deuda social.

Enseguida destacaremos algunos de los instrumentos normativos en lo que se han reconocido los derechos de los pueblos indígenas.

A. Convenio Número 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales

En 1957 se concretó en la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio Número 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales. Este documento parte de la constatación de que, “... *en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación*

13 Corona Nakamura, L.A. “Democracia semidirecta en México”. En: Valdez, D. - Gutiérrez Rivas, R. (Coordinadores). *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 195.

14 Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*. 2019. Disponible en: <https://dle.rae.es/?id=VUKtSkp>

social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población... ”¹⁵.

Su relevancia radica en que fue el primer instrumento jurídico en el que se reconocieron, a nivel internacional, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; el convenio fue ratificado por varios países y sembró precedente para que los países con poblaciones indígenas o tribales reconocieran su composición pluricultural, sus derechos y la necesidad de mejorar sus condiciones de vida. Así en el artículo 7, contemplan dos aspectos que tienen una especial importancia para el desarrollo de nuestro tema, de acuerdo con lo siguiente: “1. *Al definir los derechos y obligaciones de las poblaciones en cuestión se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario. 2. Dichas poblaciones podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o los objetivos de los programas de integración... ”¹⁶*

Esto significa el reconocimiento de sus formas de organización social, sus costumbres y sus normas, que es la base de la cohesión de su vida comunitaria.

B. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Mediante este documento varios países de la comunidad internacional, incluido México, se comprometieron a velar por el respeto y protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

.....

15 Organización Internacional del Trabajo, Convenio Número 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107

16 Id.

Señala la ONU que la elaboración de la Declaración llevó más de veinte años de trabajo, en los que participaron expertos en derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos de la propia ONU y representantes de más de cien organizaciones indígenas. Este documento surgió como respuesta a la necesidad histórica y generalizada de los pueblos y comunidades indígenas, respecto al reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos.

Algunos de los derechos reconocidos en la Declaración, y que tienen relación con aspectos democráticos y políticos, son los siguientes:

Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5. Derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 6. Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

Artículo 18. Derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos...

Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 20.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

Artículo 23. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.¹⁷ (Organización de las Naciones Unidas, 2007)

C. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 14 de agosto de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre las modificaciones realizadas, se reconocieron los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y los de sus integrantes; y como parte de este reconocimiento, en el artículo 2º se estableció que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

Asimismo, en ese artículo se estableció el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación. Es conveniente precisar que la fracción III, del apartado A, de este mismo numeral, fue reformada con posterioridad, mediante el Decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2015, a fin de ampliar la tutela de los derechos político-electorales de las y los indígenas.

.....

17 ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007. Disponible en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

Actualmente, el derecho a la libre determinación está reconocido y garantizado en el apartado A, del referido artículo constitucional, en donde además se establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; 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; acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados; elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; entre otros temas.

En el apartado B, del referido artículo 2º constitucional, quedaron previstos aspectos relativos a la participación de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, en temas de la vida pública del Estado, y a las obligaciones que tiene el Estado. También es importante puntualizar que dicho artículo constitucional señala expresamente que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas.

Con relación a la autoridad encargada de garantizar el acceso de los pueblos indígenas al ejercicio de su derecho a la libre determinación, el artículo 41 de la constitución federal establece en su apartado C, numeral 9 que, en las entidades federativas los organismos públicos locales tienen entre sus funciones la correspondiente a la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana; en el caso de nuestro Estado es el Instituto Electoral de Michoacán.

D. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

En el caso de Michoacán, el 25 de junio de 2014 se reformó la Constitución Local en temas atinentes al reconocimiento de

los pueblos y comunidades indígenas. Mediante estas reformas, la Constitución estatal reconoce su existencia y precisa que “el Estado de Michoacán tiene una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas” y se hace referencia a los pueblos originarios de Michoacán.

Asimismo, al igual que en el ámbito internacional y nacional, la Constitución Estatal reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, además de reconocer en su favor los derechos siguientes:

- Decidir y ejercer sus formas internas de gobierno, sus propios sistemas de participación, elección y organización social, económica, política y cultural, a través de las diversas formas y ámbitos de autonomía comunal, regional y como pueblo indígena.
- Participar en la integración plural en los órganos y entidades de gobierno estatal y municipal.
- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.
- Aplicar sus sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos, en la jurisdicción interna.
- Participar en consultas, mediante los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en la ley, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten.

E. Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo

Con el fin de garantizar el derecho a la libre determinación, el artículo 330, párrafo primero del Código Electoral del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 29 de junio de 2014, establece que “Derivado de su derecho a la libre determinación las comunidades y los pueblos indígenas de Michoacán

podrán elegir a sus autoridades municipales y la integración de éstas mediante sus usos y costumbres...”¹⁸

De igual forma, el párrafo segundo del numeral en cita, faculta al Instituto Electoral de Michoacán, para organizar las elecciones de autoridades indígenas en conjunto y corresponsabilidad con los pueblos y comunidades, previa solicitud; estableciendo además que el Instituto Electoral de Michoacán calificará y, en su caso, declarará la validez de las elecciones que se realicen y al mismo tiempo expedirá las constancias de mayoría a los ciudadanos que hayan obtenido la mayoría de los votos, lo cual deberá notificar a los poderes del Estado; para esto el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, como órgano de dirección superior atenderá las solicitudes de los ciudadanos de los municipios interesados en tener una elección por usos y costumbres, a efecto de que emita la declaratoria correspondiente, en la que se determinará la fecha de la elección y toma de posesión.

Asimismo, establece que el Instituto Electoral de Michoacán realizará los preparativos, desarrollo y vigilancia de las consultas y elección por este régimen de usos y costumbres, observando en todo momento el respeto y cumplimiento de sus derechos fundamentales, atendiendo a los instrumentos internacionales; así como, los estándares internacionales del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, principios de derecho internacional en materia indígena, los artículos 1 y 2 de la Constitución General, el artículo 3 de la Constitución Local; así como, los valores de democracia, conciencia de identidad cultural y autodescripción, libertad, diálogo, información, equidad, responsabilidad social y autogestión.

Conforme a lo establecido en el artículo 29, el Instituto Electoral de Michoacán es la autoridad responsable de organizar los procesos de participación ciudadana en los términos de las leyes de la materia, y el desempeño de su función debe regirse bajo los

.....
18 H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. 2017. Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/CODIGO-ELECTORAL-REF-01-DE-JUNIO-2017-QUINTA-SECC1%25C3%2593N.pdf>

principios de certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo.

En el artículo 35, se estableció la obligación del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, de crear la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas integrada por consejeros, y con la participación, con derecho a voz, de representantes de los pueblos o comunidades indígenas. En cumplimiento a esta disposición, el 14 de octubre de 2014, se creó la citada comisión integrada por tres consejeros electorales con derecho a voz y a voto, de los cuáles uno es el presidente; asimismo, forman parte de la comisión el Secretario Técnico, que es la persona titular de la Coordinación de Pueblos Indígenas.

F. Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo

Esta ley fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 8 de septiembre de 2015, en cumplimiento a las disposiciones ya señaladas. La última reforma se realizó el 27 de abril de 2016.

En el numeral 5, se establecen los seis mecanismos de participación ciudadana regulados y reconocidos en Michoacán (iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, observatorio ciudadano, y presupuesto participativo).

El artículo 6 señala que la participación ciudadana es un derecho y una obligación de los ciudadanos, y precisa que los procedimientos para ejercerlos no deben perturbar ni afectar el orden constitucional o legal, ni afectar la tranquilidad pública e institucional o el derecho de terceros. De este mismo precepto, se desprende la atribución que tiene el Instituto Electoral de Michoacán para establecer las medidas necesarias para que los mecanismos de participación ciudadana funcionen de forma real, efectiva y democrática. Señala además que para el funcionamiento de los mecanismos se removerán los obstáculos que impidan o dificulten el pleno ejercicio del derecho de los ciudadanos michoacanos

a participar en la vida política, económica, cultural y social del estado de Michoacán.

Esta ley contiene un Título Tercero denominado “MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIVERSOS”, dentro del cual se encuentra el Capítulo Segundo denominado “DE LA CONSULTA CIUDADANA A COMUNIDADES INDÍGENAS”, conformado por cuatro artículos (del 73 al 76) tendientes a garantizar los derechos adquiridos por los pueblos y comunidades indígenas. Dada la importancia de este apartado en el tema analizado, haremos referencia al contenido de cada uno de preceptos en cita.

El artículo 73, párrafo primero, señala que “La consulta previa, libre e informada es un derecho derivado de la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas, en tanto sujetos de derecho público...”¹⁹; en tanto que el párrafo segundo (en relación con el artículo 4, fracción VII), establece la obligación que tiene el Instituto Electoral de Michoacán de “...consultar a las comunidades y pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones y órganos representativos propios teniendo en consideración además su cosmovisión. ...”²⁰

El artículo 74, en su párrafo primero, establece que el Instituto Electoral del Estado “...a solicitud de algún integrante de una comunidad indígena u órgano del Estado, podrá realizar una consulta previa, libre e informada a una comunidad o pueblo indígena a efecto de conocer su decisión sobre algún asunto en particular que afecte sus derechos.”²¹. En tanto que el párrafo segundo establece, señala que “Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada de acuerdo con los usos y costumbres o sistemas normativos de las comunidades y pueblos

.....

19 Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. 2015.
Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participación-Ciudadana-del-Estado-de-Michoacán-de-Ocampo.pdf>

20 *Id.*

21 *Id.*

indígenas con la finalidad de llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas a través de su consentimiento libre e informado. De llevarse adecuadamente la consulta, sus resultados tendrán efectos vinculatorios.”²²

El artículo 75, refiere que “Para la celebración de la consulta previa, libre e informada, la comunidad indígena puede proponer, además de los medios que este capítulo contempla, algún otro que, derivado de sus usos y costumbres o sistemas normativos y de gobierno interno resulten más convenientes para los efectos requeridos.”²³

En tanto que el artículo 76, párrafo primero establece “En la realización de cualquier consulta previa, libre e informada la autoridad autónoma deberá observar los principios endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo y autogestionado...”.

G. Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas

Este reglamento fue aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, el 6 de junio de 2017, mediante el acuerdo CG-13/2017, y tiene por objeto regular las consultas libres, previas e informadas de las comunidades indígenas de conformidad con la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado. Su aplicación corresponde al Consejo General del Instituto, y a la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas.

El reglamento dota de herramientas normativas al instituto para la realización de las consultas indígenas, al regular lo relativo a los requisitos de la consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado de las comunidades y pueblos indige-

.....

22 *Id.*

23 *Id.*

nas; establecer el procedimiento de la consulta, las actividades preparatorias que deben realizarse, así como lo atinente a las fases informativa y consultiva de cada consulta, la determinación de los participantes, la difusión de resultados y su validación.

3. Mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana son herramientas establecidas en la legislación que permiten a los ciudadanos incidir en las acciones que realiza el gobierno.

Así, a través de los mecanismos de participación ciudadana se materializa el derecho que tenemos todos los ciudadanos a participar en la vida pública del Estado. Para el caso de los pueblos y comunidades indígenas, existe un mecanismo especial, la cual se abordará en el punto siguiente.

4. La consulta indígena

La consulta ciudadana a comunidades indígenas deriva de derechos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades indígenas: el derecho a la autonomía y el derecho a la libre determinación. Este mecanismo de participación ciudadana se rige primordialmente, por los usos y costumbres; debe ser autogestionado, y realizarse de manera previa, libre e informado. Permite a la población indígena elegir libremente a sus autoridades y decidir sobre los aspectos que puedan afectar sus intereses sociales, culturales, geográficos, políticos, jurídicos y/o económicos.

El Instituto Electoral de Michoacán, tiene entre sus atribuciones la realización de consultas indígenas. El ejercicio de esta competencia, como ya se señaló, deriva de las solicitudes planteadas por representantes de los pueblos o comunidades que se autoadscriben como indígenas y se debe realizar en el marco del principio de pluriculturalidad.

Conforme a los criterios jurisdiccionales emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁴, el ya mencionado artículo 76 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, y el numeral 11 del Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas; los principios que deben observarse son: endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo y autogestionado.

Las etapas del proceso de consulta se encuentran reguladas en el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas, que para tal efecto y en cumplimiento a lo ordenado en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado, emitió el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, el 6 de junio de 2017, mediante el acuerdo IEM-CG-13/2017, como ya se precisó. Conforme al cual se inicia con la solicitud y se integra por las etapas preparatoria, informativa, consultiva y publicación de resultados.

- A. Actividades preparatorias.** Tienen como finalidad la elaboración del plan de trabajo para la consulta. Se trata de reuniones previas que se llevan a cabo entre la comunidad o comunidades indígenas que la solicitaron, el Instituto Electoral y en su caso, los órganos del Estado de los que derivara su intervención en relación con la materia de la consulta.
- B. Fase informativa.** Consiste en proporcionar a las comunidades involucradas en la consulta, la información necesaria para que éstas tengan la posibilidad de tomar una determinación, incluyendo por supuesto no sólo las cuestiones logísticas de su desarrollo, sino principalmente las implicaciones sociales, culturales, de salud, medio ambiente, y más, que la medida sometida a consulta traería consigo.

.....
24 Juicio para la protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC9167/2011 Consultable en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>

Para el correcto desarrollo de esta etapa, el Instituto Electoral de Michoacán debe solicitar, tanto a los órganos del Estado involucrados, como a las propias comunidades y pueblos indígenas, la información necesaria para poder transmitirla.

- C. Fase consultiva.** Una vez desarrollada la fase informativa, las comunidades y pueblos indígenas, de acuerdo con su sistema normativo interno, llevarán a cabo la consulta y tomarán una determinación en relación con la materia planteada.

El Instituto, apoya en cuestiones técnicas y logísticas, y dará legalidad a dicha etapa, verificando en todo momento que no se vulneren los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pero sin intervenir en el ejercicio, salvo que la autoridad indígena que presida la consulta se lo solicitare.

- D. Publicación de resultados.** Es la difusión, esto es, hacer del conocimiento público, los resultados del proceso de consulta, lo que debe realizarse en espacios públicos de la comunidad o pueblo indígena.

Como se ha mostrado, el Instituto Electoral de Michoacán es la autoridad facultada para consultar a las comunidades y pueblos indígenas de la entidad, mediante los procedimientos establecidos en la normatividad aplicable, atendiendo siempre a los principios constitucionales y convencionales, a través de los órganos que ellos hayan determinado como sus representantes, y siempre tomando en cuenta su cosmovisión.

5. El Instituto Electoral de Michoacán en las consultas indígenas realizadas de 2011 a 2018

De 2011 a 2018, este órgano realizó siete consultas a comunidades indígenas, con la finalidad de decidir sobre cambios a sus

sistemas normativos, y/o para consultar a la población sobre la aprobación de la transferencia de recursos públicos. Estas consultas se realizaron en Nahuatzen; San Francisco Pichátaro, municipio de Tingambato; Santa Fe de la Laguna, municipio de Quiroga; Cabecera municipal de Nahuatzen; Arantepacua, municipio de Nahuatzen; Santa María Sevina, municipio de Nahuatzen; y Cherán. En este último municipio, fue en donde se realizó, entre otras, una consulta indígena a la comunidad de Santa Cruz Tanaco, misma que abordaremos en el punto siguiente.

Tales ejercicios consultivos, contaron con la participación de las consejeras y los consejeros electorales, pues ha sido un compromiso permanente en lo individual y como órgano colegiado, la atención a dichos temas.

6. Participación ciudadana y elección de autoridades tradicionales en la tenencia de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán

La tenencia de Santa Cruz Tanaco, es reconocida legalmente como una entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno; tiene como máxima autoridad al Consejo de Administración, el cual es electo por la comunidad bajo sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, en el ejercicio de su derecho a la libre determinación.

Su régimen de gobierno es democrático participativo, y el Consejo de Administración tiene la obligación de fortalecerlo, vincular a la comunidad con las autoridades y propiciar la **colaboración directa y efectiva de los ciudadanos** mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal y cívico y para el beneficio colectivo de la tenencia -conforme a su cosmovisión-. Tiene establecidos como mecanismos de participación ciudadana: **el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular**, como se verá enseguida.

El *Bando de Gobierno de la Tenencia de Santa Cruz Tanaco, Comunidad Indígena del Estado de Michoacán de Ocampo*²⁵, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 9 de septiembre de 2013, y entró en vigor a los 15 días siguientes a su publicación. Citaremos algunos de sus numerales:

Artículo 2º. La tenencia de Santa Cruz Tanaco es una entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno; se constituye por un conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado, gobernado por un Consejo de Administración de la tenencia máxima autoridad de la tenencia de Santa Cruz Tanaco órgano gubernamental en coordinación con el Estado, para satisfacer sus intereses comunes, electo bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales en derecho a la autodeterminación de los pueblos originales...

Artículo 5º. La población se divide en barrios conformado por cuatro...

Artículo 11. El Consejo de Administración es un órgano colegiado deliberante y autónomo electo popularmente de manera directa; constituye el órgano responsable de gobernar y administrar a la población de la tenencia de Santa Cruz Tanaco y representa la autoridad superior en los mismos.

Artículo 111. El Consejo de Administración fomentará la participación ciudadana, con el propósito de fortalecer el régimen de democracia participativa, vincular permanentemente a gobernantes y gobernados y propiciar la colaboración directa y efectiva de los ciudadanos en el cumplimiento de sus fines, mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal y cívico y para el beneficio colectivo de la tenencia.

.....
25 H. Ayuntamiento Constitucional de Cherán, Michoacán. 2013.
Disponible en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O7954po.pdf>

Artículo 112. El Consejo de Administración... convocará y participará en la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana...

Artículo 113. El Consejo de Administración podrá reglamentar la participación ciudadana democrática a través del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular...

Artículo 114. El Consejo de Administración promoverán (sic) permanentemente la participación ciudadana de la sociedad...

Como parte final de este apartado, es preciso señalar los cuatro barrios que conforman la tenencia de Santa Cruz Tanaco: San Isidro, Guadalupe, San Juan y San Antonio.

7. Experiencia institucional

Para contextualizar la experiencia, es conveniente precisar que fui designado Consejero Electoral del Instituto Electoral de Michoacán el 12 de septiembre de 2017, por el Instituto Nacional Electoral, cargo del que tomé protesta el 1 de octubre del mismo año.

A partir de ese día, he tenido la oportunidad de acudir a diversas consultas ciudadanas realizadas a comunidades indígenas de nuestro Estado, lo cual menciono con profundo respeto, y en mismo sentir haré referencia a una de ellas: el **nombroamiento de autoridades tradicionales de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán**, derivado de la consulta llevada a cabo en el año 2011 para el cambio de su sistema normativo.

El 13 de mayo de 2018, en la tenencia de Santa Cruz Tanaco, se efectuaron cuatro Asambleas de barrios, una por cada barrio, las cuales se desarrollaron de acuerdo con sus propios procedimientos y prácticas tradicionales. Participaron los inte-

grantes de la comunidad mayores de 18 años y los mayores de 16 años que, en ese momento, estaban casados y/o en concubinato.

El Instituto Electoral de Michoacán estuvo presente, previa solicitud de la propia comunidad, a efecto de dar certeza y validez a los actos.

Debido a que las cuatro asambleas se realizaron de manera simultánea, en sitios diferentes, fue necesario que las y los consejeros electorales, que estábamos en función en ese momento, asistiéramos en grupos, conforme a lo siguiente:

| Barrio | Consejeras/consejeros participantes |
|-------------|--|
| San Juan | Lcda. Irma Ramírez Cruz y Lic. Luis Ignacio Peña Godínez |
| San Antonio | Dr. Humberto Urquiza Martínez y Lcda. Viridiana Villaseñor Aguirre |
| Guadalupe | Mtra. Araceli Gutiérrez Cortés |
| San Isidro | Dr. Ramón Hernández Reyes y Dra. Yurisha Andrade Morales |

En el barrio “San Juan”, que es al que tuve la oportunidad de asistir en esta consulta, la Asamblea inició a las 12:00 horas, y tuvo como propósitos fundamentales: **ratificar a las personas nombradas para integrar el Consejo de Administración; elegir a la persona que sería propuesta para ser Encargado de Conciliación y Procuración de Justicia (síndico); y, realizar nombramiento del Suplente del mismo barrio.**

En cuanto a la ratificación las personas nombradas para integrar el Consejo de Administración, es preciso señalar que los nombramientos se realizaron el 11 de mayo de 2018, en una asamblea anterior, en la que la comunidad, previo a realizar los nombramientos, decidió la forma en que éstos se realizarían, para ello se recibieron dos propuestas, una de ellas consistió en realizar la elección de forma directa, y la otra, en formar planillas. La comunidad eligió mediante votación el sistema de planillas, y fueron dos las que se formaron, cada planilla estuvo conformada por tres personas; posteriormente, se realizó una nueva votación

para seleccionar a la planilla ganadora, la planilla No. 1, obtuvo 58, y la planilla No. 2, obtuvo 2 dos votos. En tanto que 26 personas se abstuvieron de votar.

Volviendo al relato de la asamblea del 13 de mayo de 2018, y al tema de la ratificación de las personas nombradas para integrar el Consejo de Administración, lo primero que se hizo fue identificar a los integrantes de la planilla ganadora, para enseguida realizar la ratificación correspondiente; posteriormente, la comunidad solicitó que se realizara una votación entre dos de los integrantes de la planilla ganadora -un hombre y una mujer-, para elegir entre ellos, a quien sería propuesto por el barrio de San Juan para ocupar el encargo de Conciliación y Procuración de Justicia del Consejo de Administración, la ganadora fue la mujer, quien obtuvo 40 votos de 76 que se recibieron.

Posteriormente, se realizó la elección del suplente del barrio de San Juan, para lo cual los asistentes propusieron a tres personas, estas propuestas fueron sometidas a votación y el resultado fue: 11, 41, y 37 votos para cada una de las personas propuestas, respectivamente.

Es importante destacar que las designaciones se hicieron conforme a los usos y costumbres de la comunidad. La expresión del voto se realizó de manera corporal, es decir, los asistentes que desearan votar debían formarse al frente de las personas propuestas. El desahogo de la asamblea fue ordenado y pacífico, y se puede resaltar que la Asamblea del barrio San Juan, fue un ejercicio de participación ciudadana completamente democrático.

Lo que escribo, es lo que mis sentidos me permitieron apreciar en el barrio San Juan, y sé que algo similar -en cuanto al ejercicio democrático-, sucedió en los otros tres barrios de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, en donde también se eligieron a cuatro personas, por barrio, para ser propuestas, posteriormente, a la Asamblea General.

Para continuar con la designación de autoridades de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, el 27 de mayo de 2018 se realizó la Asamblea General, a la que también tuve

oportunidad de asistir, y en la cual se designó al Encargado de Conciliación y Procuración de Justicia (Sindico), y se eligieron a los integrantes del Consejo de Administración: presidente, secretario, tesorero y consejeros propietarios.

Describo lo sucedido. Primero, se designó a la mesa de debate, posteriormente se solicitó a cada barrio que nombrara a sus candidatos, quienes, de acuerdo con sus usos y costumbres, pasaron al frente, lo que permitió ubicar visualmente a las personas propuestas.

En la **elección del Encargado de Conciliación y Procuración de Justicia (Sindico)**, hubo cuatro candidatos -uno por barrio-, cada uno tuvo un tiempo máximo de cinco minutos para exponer las razones por las cuales deseaban ocupar el cargo. Agotadas las participaciones, los asistentes de la Asamblea General se formaron delante de la persona que consideraron era la idónea para desempeñar el cargo, de esta forma se manifestó la votación. Dos integrantes de la comunidad y personal del instituto realizaron el conteo y el resultado fue: 177 votos para el candidato del barrio de San Isidro; 331 para el candidato del barrio de San Antonio; 194 para el candidato del barrio de Guadalupe; y, 224 para el candidato del barrio de San Juan. El resultado se dio a conocer en el mismo acto.

Posteriormente, se realizó la elección de los integrantes del Consejo de Administración: presidente, secretario, tesorero y consejeros propietarios. Hubo tres candidatos por los barrios de San Isidro, Guadalupe, San Juan y dos por el barrio de San Antonio (puesto que de este barrio ya había sido elegido uno de los candidatos como síndico), quienes también tuvieron cinco minutos para expresar verbalmente las razones por las cuáles deseaban formar parte del Consejo de Administración.

Al igual que en la elección anterior, se solicitó a los integrantes de la asamblea que se formaran al frente del candidato al que decidieran dar su voto, y en la misma dinámica, dos integrantes de la comunidad y personal del Instituto Electoral de Michoacán realizaron el conteo.

Ahora, las designaciones de los cargos en el Consejo de Administración se hicieron de acuerdo con el número de votos emitidos, es decir, el primer lugar fue nombrado presidente, con 441 votos; el segundo, secretario, con 352 votos; el tercero, tesorero, con 40 votos; y los ocho restantes Consejeros Propietarios.

Asimismo, se formalizaron las designaciones de los Consejeros Suplentes, realizadas por cada barrio en las Asambleas previas.

Esta experiencia la comparto como una forma de reconocer las buenas prácticas democráticas que existen en las Comunidades Indígenas de Michoacán; la participación ciudadana se ve reflejada en las Asambleas que relaté.

III. Conclusiones

En la primera parte de este escrito constatamos lo difícil que ha sido para el pueblo que se le permita tomar decisiones: unas veces por desinterés, otras por sometimiento y otras porque no se ha considerado relevante, tomarlo en cuenta. En nuestro continente, eso ha sido una realidad cotidiana para los pueblos indígenas.

La experiencia que se relata, y en la que participé como consejero electoral, me parece importante y creo que puede significar a futuro, un espacio que puede abrirse cada vez más. La sociedad michoacana en este caso debe apreciar la gran riqueza cultural de las poblaciones indígenas con las que cuenta; pero al mismo tiempo, debe reconocer su participación en las decisiones y en los asuntos que nos competen a todos. Los habitantes de Michoacán, independientemente del lugar donde vivan, deben sentirse partícipes de un mismo destino y que ese futuro puede ser cada vez mejor, para nuestros niños y jóvenes.

Esto nos lleva a afirmar que:

1. La democracia garantiza los principales derechos de la libertad, permite la participación de la sociedad para elegir a sus gobernantes, y opinar en temas de interés común.

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación, en base a la cual pueden determinar libremente su condición política, y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

2. El derecho a la libre determinación está reconocido por normas de carácter internacional, nacional y estatal, y permite que los pueblos y comunidades indígenas puedan optar por su autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.
3. La participación ciudadana en un derecho y una obligación de todos los ciudadanos mexicanos, que se ejerce a través de los mecanismos establecidos en la legislación. Los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas están facultados para solicitar la realización de consultas ciudadanas para elegir a sus autoridades tradicionales y representantes, decidir sobre aquellos aspectos que puedan afectar sus intereses sociales, culturales, geográficos, jurídicos y/o económicos.
4. Las consultas indígenas, derivan del derecho a la libre determinación, son una manifestación de la democracia, constituyen una forma de participación ciudadana, permiten a sus integrantes ejercer sus derechos políticos y democráticos, bajo la tutela de normas generales de carácter internacional, nacional y estatal que garantizan el respeto a sus derechos humanos.
5. Las consultas indígenas son una muestra clara del fortalecimiento de la conciencia indígena y democrática de la sociedad en las últimas décadas. Para que una consulta indígena pueda realizarse en Michoacán, es necesario que exista una solicitud por parte del pueblo o comunidad de que se trate.
6. La declaración de validez de las consultas corresponde al Instituto Electoral de Michoacán, y de manera específica,

la preparación, desarrollo y acompañamiento, a la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas. Las consultas lleven a cabo adecuadamente tendrán efectos vinculatorios.

7. El régimen de gobierno de la comunidad indígena de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, está sustentado en la democracia participativa. La elección de los integrantes del Consejo de Administración -máxima autoridad de la tenencia-, se realiza de manera directa conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Los mecanismos de participación ciudadana que actualmente se reconocen normativamente en esta comunidad son tres: referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

IV. Fuentes de consulta

Fuentes legales

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2007. Disponible en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 15 de mayo de 2019.

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo. 22 marzo de 2019.

Disponible en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O478fue.pdf>

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. 01 de junio de 2017

Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/CODIGO-ELECTORAL-REF-01-DE-JUNIO-2017-QUINTA-SECCI%25C3%2593N.pdf>

Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. 8 de septiembre de 2015.

Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-del-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo.pdf>

Organización Internacional del Trabajo, Convenio Número 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107

Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas. 6 de junio de 2017.

Disponible en: <https://iem.org.mx/index.php/marco-legal/file/22784-reglamento-para-la-consulta-previa-e-informada-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas>

Bando de Gobierno de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, Comunidad Indígena del Estado de Michoacán de Ocampo. 9 de septiembre de 2013.

Disponible en: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O7954po.pdf>

Autores

BOBBIO, Norberto. Artículo “Democracia”, en: *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1995⁹.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

FRIEDRICH, C.J. *La filosofía del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, Col. Breviarios.

LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL MEXICANO

Omero VALDOVINOS MERCADO¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los pueblos indígenas en la historia*. III. *Sistemas nacional e internacional de tutela*. IV. *Precedentes relevantes*. V. *La protección de los derechos indígenas en tiempos contemporáneos*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Fuentes de información*.

I. Introducción

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia indígena, concretamente al artículo segundo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, planteó diversas interrogantes relativas a la conformación y organización política de los pueblos y comunidades de origen de nuestro país.

Resultó trascendente la aportación del Constituyente, a través de la que reformó el mismo precepto constitucional, en su apartado A, fracción III, para que las comunidades indígenas, de acuerdo con sus procedimientos y prácticas tradicionales –usos y costumbres– realizaran el proceso de elección de sus representantes, la que se publicó en el mismo medio oficial de difusión el 22 de mayo de 2015.

.....

1 Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; maestro en Administración con especialidad en Factor Humano, por la Universidad del Valle de México, Campus Mexicali, Baja California; maestro en Gobierno y Asuntos Públicos y doctor en derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Se ha desempeñado como secretario de estudio y cuenta en diversos órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, y magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Lo anterior, en atención a que ambos acontecimientos constitucionales representan un importante avance en la evolución y consolidación de los derechos y libertades inherentes a los pueblos naturales con relación a su autonomía y a la forma de organización política que elijan adoptar.

De igual manera se enuncia un conjunto de derechos de las comunidades primigenias relativos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, a la luz del orden jurídico nacional y de diversos instrumentos internacionales suscritos por México, cuya aplicación es obligatoria, con el propósito de llevar a cabo una reflexión en torno al grado de protección o maximización de dichas prerrogativas fundamentales.

Como criterios de las máximas autoridades de control constitucional se citan los sustentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver, respectivamente, la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1865/2015, de los que se desprende el grado de progresividad de la justicia constitucional en favor de la población natural.

II. Los pueblos indígenas en la historia

La historia indica que los pueblos que existían al momento de la llegada de los españoles fueron los herederos de las civilizaciones milenarias que surgieron en el territorio de lo que hoy es México²; es decir, los pueblos y comunidades indígenas son los que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas³.

.....

2 *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 33.

3 Artículo 2.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Son agrupaciones históricas que actualmente comparten en común una serie de rasgos que les atribuyen una identidad, y que han conservado durante mucho tiempo, incluso desde antes del proceso colonizador. Son considerados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como uno de los grupos más desfavorecidos del mundo.

Para concebir el alcance de la noción “pueblos originarios”, se le asigna una importancia notoria al elemento tiempo, en su sentido histórico; esto es, para determinar a quienes se les atribuye la calidad de indígena se parte, entre otros factores, de su existencia en el territorio que actualmente abarca nuestro país desde hace varios siglos. A las poblaciones originarias se les denomina también primeros pueblos.

La lucha de las poblaciones autóctonas por la defensa de sus territorios, autonomía, recursos naturales e identidad cultural no son nuevas, sino que comenzaron desde el siglo XVI frente al proceso de conquista española; sin embargo, lo que sí puede considerarse actual es la problemática en que se encuentran inmersas dichas comunidades en el marco del nuevo orden económico mundial⁴, al tratar de conservar –total o parcialmente– las instituciones propias que las definen como pueblos diferenciados⁵.

Es decir, a través del curso del tiempo el sector originario ha resistido una serie de condiciones y circunstancias adversas que lo posiciona en un plano de desventaja frente a otras fracciones sociales. Ello ha provocado la vulneración de sus derechos humanos, al enfrentarse a diversas situaciones de desigualdad y discriminación en términos políticos, económicos, culturales,

.....

4 Gutiérrez, Rodrigo, *Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 531.

5 Al hablar del elemento diferenciado propio de los grupos indígenas, nos referimos al reconocimiento de un régimen de derecho diferente o diferenciado, respecto del grueso de la población, para los miembros de pueblos y comunidades indígenas, entendido esto en una perspectiva individual, pero también colectiva, en temas de naturaleza política. Cienfuegos Salgado, David y Cordero Pinto, Guadalupe, *A propósito de los derechos políticos de los pueblos indígenas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 82 y 83.

sociales, entre otros, ejecutados principalmente por grupos de poder autoritario, y por la falta de sensibilidad de la sociedad en general.

De esa manera su cohesión como comunidades se ha visto quebrantada o amenazada, y la integridad de sus culturas ha sido socavada por el poder⁶. Las circunstancias descritas han propiciado una lucha constante sostenida por las comunidades indígenas a través de movimientos de manifestación contra entes de gobierno y frente a la misma sociedad, por lo que se ven en la necesidad de acudir a las instancias jurisdiccionales para demandar la defensa de sus prerrogativas fundamentales en el ámbito social, político⁷, cultural⁸, económico⁹ y jurídico.

Actualmente, dentro de su estructura orgánica y ordenamiento jurídico, México ha contemplado la existencia de un conjunto de organismos especializados y normas legales específicas que funcionan como mecanismos protectores de los derechos inherentes a los grupos étnicos, y que ha sido producto de la evolución del constitucionalismo mexicano y, en general, del sistema jurídico nacional.

.....
6 *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena, op.cit.*, nota 2, p. 37.

7 Caso Cherán SUP-JDC-9167/2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó, entre otras cuestiones, que el Estado, por conducto de las autoridades competentes, debe en todo momento y para todos los efectos, participar, cooperar y coadyuvar con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, en las determinaciones sobre realizar o no consultas de manera previa respecto de todas aquellas decisiones que involucren su interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales.

8 La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el amparo en revisión 631/2012, relativo a la inconformidad planteada por los integrantes de la tribu *Yaqui*, asentada en Hermosillo, Sonora, consistente en actos de ejecución del proyecto denominado “acueducto independencia, construido para aumentar el abasto de agua de las presas El Novillo (Plutarco Elías Calles) y Abelardo L. Rodríguez a la ciudad de Hermosillo, Sonora”, los cuales lesionaban de manera incuestionable sus derechos, porque disponían de aguas del río *Yaqui*, de cuyo caudal les pertenece el cincuenta por ciento por decreto expedido por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas del Río, por no haber sido consultados para hacer valer sus derechos, y determinó amparar a la comunidad quejosa frente a las autoridades responsables para que dejaran sin efectos el proyecto planteado y, después, realizaran el procedimiento de consulta correspondiente a dicha tribu, para que estuviera en condiciones de manifestar su consentimiento frente a la operación y construcción de la obra que se pretendía llevar a cabo.

9 Como se verá más adelante.

III. Sistemas nacional e internacional de tutela

El ámbito de defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas abarca un plano nacional y otro internacional; el primero encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias¹⁰, y por otro lado existen diversos instrumentos transnacionales¹¹ suscritos por el Estado mexicano como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹² y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹³, entre otros.

En el orden jurídico nacional el marco de protección se encuentra de manera esencial en el numeral segundo de la Ley Fundamental, que consagra derechos como la libre determinación¹⁴, mismo que, a su vez, representa el centro de todos los derechos de los pueblos naturales; es decir, el elemento básico para su subsistencia.

En el escenario global los tratados internacionales asumen fuerza vinculante, y por ello se tornan obligatorios para los países signatarios, por lo que éstos deben acatarlos en sus términos, esencialmente para la protección de los derechos humanos de los pueblos, consistentes en asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, su desarrollo económico, así como a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas, costumbres y religiones, dentro del marco de los territorios en que viven.

.....

10 Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, entre otras.

11 Los tratados, convenios y acuerdos internacionales forman una parte fundamental en el derecho internacional.

12 Aprobado por la Asamblea General el trece de noviembre de dos mil siete.

13 Promulgado por el Poder Ejecutivo Federal, el veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa.

14 Es la piedra angular de los derechos colectivos y representa el elemento básico para la permanencia de los pueblos y comunidades indígenas como pueblos diferenciados. La libre determinación implica la autonomía, es decir, el derecho al autogobierno interno de los pueblos indígenas. También implica el derecho de definir una posición autónoma y propia frente a la nación. *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena, op.cit.*, nota 2, p. 37.

En la esfera jurisdiccional los operadores jurídicos encomendados para la impartición de justicia –en casos que involucren derechos de pueblos y comunidades primigenias– tienen a su alcance, además de la normatividad legal aplicable, otros instrumentos reguladores¹⁵, cuya función es fijar una serie de parámetros con base en una perspectiva intercultural y de género, que deben ser tomados en cuenta para resolver conflictos de esa naturaleza, particularmente lo relativo a la designación de autoridades bajo sus reglas y procedimientos tradicionales –usos y costumbres–.

De tal manera que, tanto en el derecho interno como en instrumentos legales de carácter internacional, existe un conjunto de mecanismos de salvaguarda de los derechos humanos de los pueblos indígenas; esto, en una pluralidad de ámbitos cotidianos que comparten. Así se genera un escenario amplio de reconocimiento y defensa de los derechos propios de la sociedad originaria, ya que la gama de instituciones y marcos normativos que adoptan su regulación y protección se maximiza, a fin de hacer efectiva dicha tutela.

IV. Precedentes relevantes

Es importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de diversos criterios jurisdiccionales y en ejercicio del control constitucional, ha configurado un sistema amplio de protección de los derechos humanos correspondientes a la población originaria.

Como sucedió al resolver la acción de inconstitucionalidad¹⁶ promovida por diversos partidos políticos del estado de Oaxaca,

.....

15 Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas, y la Guía de Actuación para Juzgadores en Materia de Derecho Electoral Indígena, publicados respectivamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

16 83/2015 y acumuladas.

contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa, que reclamaron la invalidez de diversas normas en materia electoral¹⁷. El pleno de la máxima autoridad constitucional, entre otras cuestiones, abordó el estudio de la constitucionalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca¹⁸.

Resulta de gran interés reflexionar en torno al criterio que se adoptó al deliberar ese asunto, en el sentido de establecer que con la emisión de la norma general impugnada se vulneraban los derechos humanos de los grupos indígenas consagrados en la Ley Fundamental¹⁹, pues dicho acto legislativo provocaba la intromisión de entes externos a la comunidad en sus procesos electorales, lo que menoscababa sus sistemas normativos internos y, en consecuencia, su identidad y cultura democrática.

Resolvió así, porque algunas porciones de los artículos tildados de inconstitucionales tenían que ver con la conformación de los consejeros del Consejo Estatal del Sistema Normativo Electoral Indígena que correspondía elegir a la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de Oaxaca, y no así a las comunidades diferenciadas, lo que representó una intromisión en sus prerrogativas constitucionales, relativas a sus usos y costumbres, específicamente en su forma de organización política para elegir a sus representantes en sus procesos democráticos acostumbrados.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que siempre que exista una afectación directa a los derechos de la población natural –verbigracia, cuando se prevean medidas legislativas– se les debe consultar con la finalidad de llegar a

.....

17 Ley de Sistemas Electorales Indígenas y Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas del Estado de Oaxaca.

18 Específicamente los artículos 13, párrafos primero, segundo y tercero; 15; 17, fracción XII; y los transitorios primero y cuarto.

19 Entre otros, su libre determinación, así como los demás derechos culturales y patrimoniales –ancestrales– que la ley fundamental y los tratados internacionales les reconocen, para participar en forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado; por lo que, representa una obligación del Estado, llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos en los casos en que la actividad de aquél, pueda causar impactos significativos sobre su entorno.

un acuerdo a través de sus representantes. Esto es, debe tomarse en cuenta la voluntad general de las personas integrantes de los grupos étnicos cuando se vean involucrados en acciones implementadas por el Estado que les puedan afectar, como sucede con la emisión de normas jurídicas o mediante la ejecución de actos administrativos.

Vale la pena destacar que para la realización del proceso consultivo las autoridades deben respetar una serie de directrices fijadas en diversos precedentes —por el propio Tribunal Supremo—, entre ellos el ya referido, esto es, la consulta debe ser:

- Previa, pues debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- Culturalmente adecuada; esto es, cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones.
- Informada, ya que los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos, con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

El criterio progresista sustentado por el pleno del Alto Tribunal amplía la protección de los derechos de los pueblos orig-

inarios, pues no se limita a la defensa de ciertas prerrogativas político-electorales –como tradicionalmente acontecía–, sino que busca la participación efectiva de éstos en el estado democrático de derecho, y evitar la intromisión de las autoridades de los tres niveles de gobierno²⁰ en sus decisiones y forma de organización política, cultural y social; pues se debe salvaguardar como grupo, su libre determinación y todos sus derechos culturales y patrimoniales que la Carta Magna y los tratados internacionales les reconocen.

Por lo que es una obligación estatal efectuar todos los actos necesarios para proveer a dichas minorías étnicas de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente el goce de sus derechos en los casos en que la acción estatal pueda provocar impactos significativos en su entorno.

De ahí que, frente al proceso legislativo, el Estado asume la obligación de adoptar medidas eficaces para proteger los intereses de ese sector social, principalmente, tomando en cuenta su consentimiento. Además de garantizarles los mecanismos que les permitan involucrarse en forma activa y constante en los asuntos públicos y políticos, entre ellos la emisión de normas jurídicas.

1. *El caso de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro*

Un caso significativo aconteció en el corazón del pueblo purépecha en el estado de Michoacán, donde un grupo de personas de origen étnico hizo válida su autonomía como población indígena, es decir, a través de la intervención de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral demandó el reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación, autonomía²¹ y autogo-

.....

20 Federal, estatal y municipal.

21 Constitucionalmente faculta a los pueblos indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus

bierno,²² vinculados con el de la participación política efectiva²³.

La comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, perteneciente al municipio de Tingambato, Michoacán, en ejercicio de la acción declarativa de certeza de derechos promovió Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁴, con el propósito de que, en sede judicial, se les reconocieran sus derechos colectivos²⁵, consistente en que el ayuntamiento al que pertenecen les permitiera ejercer de manera directa los recursos económicos que legalmente le corresponden.

Tal como lo sustentó el máximo órgano en materia electoral, cuando declaró el reconocimiento judicial de derechos a favor de dicha colectividad, se vulneraron sus derechos a la autodefinición, autonomía y autogobierno vinculados con el de la participación política efectiva, porque no tenían acceso a ejercer parte del recurso que le es asignado al municipio, por lo que se impuso la obligación a los organismos competentes de consultar a la indicada comunidad por medio de sus autoridades tradicio-

formas propias de gobierno interno y, preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, así como a ser consultados antes de que se promulgue cualquier ley o se tome cualquier medida que les pueda afectar.

22 Se concibe como la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas e implica el establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son escogidas entre los propios miembros. Ramírez Barrios, Fernando, "Cherán. Un caso sobre autogobierno indígena", en *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 35.

23 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Yatama vs Nicaragua, el veintitrés de junio de dos mil cinco (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), determinó que tratándose de comunidades indígenas, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizar que sus miembros puedan participar en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización.

24 Registrado con la clave SUP-JDC-1865/2015.

25 Son colectivos porque pertenecen a colectividades diferenciadas a las que se han reconocido derechos específicos ejercidos a nivel del grupo, siendo el principal de ellos, la autonomía, *Guía de Actuación para Juzgadores en Materia de Derecho Electoral Indígena*, op.cit, nota 2, p. 35.

nales, sobre su determinación de ejercer la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.

En ejercicio de una técnica jurisdiccional de ponderación de principios constitucionales y convencionales, con relación a la calidad diferenciada o especial que deben tener los pueblos indígenas al momento de acudir ante los órganos impartidores de justicia, la autoridad constitucional estableció que tratándose de pueblos y comunidades naturales, por mandato constitucional expreso, las autoridades municipales tienen la obligación directa de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vinculó, entre otras autoridades,²⁶ al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) para que organizara y llevara a cabo la consulta previa e informada a la comunidad originaria, en cumplimiento a la facultad constitucionalmente conferida.

De esa manera la autoridad resolutoria evidenció la obligación consagrada en el primer numeral de la Carta Magna, de todas las instituciones de los diferentes órdenes de gobierno de promover, respetar, proteger y garantizar tales derechos²⁷, independientemente de que se trate de municipios indígenas en sentido estricto²⁸, o bien en sentido amplio²⁹.

V. La protección de los derechos indígenas en tiempos contemporáneos

La calidad originaria de una población no debe determinar un nivel menor de tutela; por el contrario, al tratarse de comunidades

26 Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán y autoridades comunitarias.

27 Como lo mandata la Constitución General de la República, en el artículo 1º, tercer párrafo.

28 En donde la población es mayoritariamente indígena.

29 Aquí la minoría del total de la población son indígenas.

que, en términos generales, han estado posicionadas históricamente en un estado de desventaja social, se les debe garantizar el acceso efectivo al goce pleno de todas sus prerrogativas fundamentales; es decir, una maximización de sus derechos humanos.

Por ello, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en armonía con la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esencialmente, han potencializado los derechos humanos referentes al derecho a la consulta de las comunidades primigenias, como medio tutelar efectivo para la protección de sus derechos humanos consagrados constitucional y convencionalmente y, a su vez, acentúan que la obligación de hacer cumplir dichas prerrogativas recae en los organismos electorales de los estados y en las autoridades auxiliares atendiendo a cada caso en particular, lo que evidencia el trascendente papel de esas instancias al ser las encargadas de la ejecución material de los mecanismos constitucionales garantes de los derechos humanos de los grupos diferenciados.

Así, derivado de una progresividad constitucional, con relación al fortalecimiento de las economías y condiciones de vida de los pueblos indígenas, en el precedente desglosado en segundo término, la Sala Superior obligó a las autoridades municipales a determinar equitativamente las partidas presupuestales para que esos derechos fueran ejercidos directamente por la población demandante para conseguir sus fines específicos, tomando en cuenta el contexto de la legislación estatal aplicable; circunstancia que, armonizada con su derecho a la autodeterminación, debe lograrse por medio del diálogo, cooperación y, sobre todo, a través de una consulta previa, porque ésta representa la vía idónea que conduce a la participación política efectiva de las comunidades indígenas en la vida democrática³⁰.

.....

30 En los efectos de la sentencia, además de revocar el acto impugnado, vinculó a las autoridades responsables para que previo a determinar la partida presupuestaria y asignar los recursos que de manera directa le correspondían a la comunidad indígena de Tingambato, Michoacán, se realizará una consulta, en la que se cumplieran con los parámetros siguientes: endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo, socialmente responsable, autogestionado, previa y de buena fe.

La tutela judicial que el Estado mexicano brinda a través de sus máximas autoridades jurisdiccionales a las comunidades naturales abarca diversos ámbitos de aplicación; es decir, no se limita a la protección tradicionalista de los derechos político-electorales, particularmente el de votar y ser votado, de pertenecer a algún partido político, o de asociarse, sino que —en función del ejercicio de la libre determinación, relacionada con el derecho a la autonomía o al autogobierno— se ha generado un grado ascendente y evolutivo de salvaguarda constitucional, como es el caso de la materia presupuestaria relativa al reconocimiento de su derecho municipal a administrar directamente los recursos públicos que de manera proporcional les corresponden, lo que se traduce en un verdadero respeto a su derecho a la participación política efectiva.

Finalmente, en términos generales se demuestra una evolución del constitucionalismo mexicano, específicamente en lo relativo a la maximización de la tutela judicial efectiva de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

VI. Reflexiones finales

Los derechos de los pueblos indígenas deben ser reconocidos, respetados y garantizados, en primer término, por las instituciones de los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—. Para ello es fundamental el papel que realizan los órganos jurisdiccionales, y que de suyo tiene como fin lograr un equilibrio social en la vida democrática del país.

El derecho a la consulta de los pueblos originarios se desempeña como mecanismo efectivo para la tutela de sus prerrogativas cuando se alega violación a la libre determinación, autonomía y organización política, la que debe llevarse a cabo mediante el cumplimiento de los parámetros nacionales e internacionales fijados para tal efecto y respetando en todo momento sus prácticas tradicionales —usos y costumbres—.

Es necesario tener presente el valor que asumen las instituciones encargadas de velar por el goce efectivo de los derechos humanos de los miembros de pueblos autóctonos, de manera individual y colectiva, ya que, al ser un sector categorizado como minoría, deben contar con las mismas oportunidades para acceder a los mecanismos legales de protección de sus prerrogativas fundamentales.

Es indispensable resaltar el carácter progresivo que otorga la Constitución Federal a los derechos humanos, particularmente a los de los grupos de origen, de ahí que cualquier autoridad en el ámbito de su competencia adquiere la obligación de proteger los derechos humanos mediante una interpretación evolutiva de los preceptos constitucionales; esto es, siempre su protección debe ser creciente, en aumento y no en sentido restrictivo, en atención a la protección más favorable para las comunidades indígenas.

Para terminar, la esfera de tutela judicial se refleja no sólo en la materia de derechos político-electorales sino en una pluralidad de ámbitos, como la presupuestaria, tal como lo ha determinado la Sala Superior; lo que refleja una progresividad y maximización de los derechos humanos en beneficio de los pueblos originarios.

VII. Fuentes de información

Bibliográficas

CIENFUEGOS, David y CORDERO, Guadalupe, *A propósito de los derechos políticos de los pueblos indígenas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. S/R.

GUTIÉRREZ, Rodrigo, *Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. S/R.

RAMÍREZ, Fernando, Cherán. “Un caso sobre autogobierno indígena”, en *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014.

ZEGADA, María Teresa, *Indígenas y mujeres en la democracia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2012.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. S/R.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. S/R.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

*Consultas en pueblos y comunidades indígenas.
Experiencias del Instituto Electoral de Michoacán 2011-2019,*
con un tiraje de 500 ejemplares,
se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2020
en los talleres de Impresora Gospa, S.A. de C.V.

INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Mtra. Araceli Gutiérrez Cortés
Consejera Presidenta Provisional

CUIDADO DE LA EDICIÓN

L.C.C. Víctor Eduardo Rodríguez Méndez
Secretario Técnico del Comité Editorial

L.D.G. Laura Eugenia García Espinosa
Técnica de Diseño

Lic. Maybolli Gutiérrez Carbajal
Lic. Magdalena Rosalía López Cruz
Lic. Mónica Pérez Tena
Presidencia

FOTOGRAFÍA

Lic. Oscar Jesús Espinoza Gómez
Coordinador de Comunicación Social



Oficinas centrales

Bruselas No. 118, Col. Villa Universidad,
C.P. 58060, Morelia, Michoacán, México.

Tel. (443) 3221400

www.iem.org.mx



www.iem.org.mx



Instituto Electoral de Michoacán



@IEMich

Este libro es producto de las experiencias narradas por un conjunto de autoras y autores que nos describen no solo los procesos llevados a cabo, sino que –teniendo conocimiento de primera mano del contexto político y social que caracterizó en su momento cada proceso– nos transmiten detalles que únicamente podrían ser narrados por alguien que estuvo ahí. Con este trabajo editorial el Instituto Electoral de Michoacán quiere dejar testimonio de su experiencia en el tema como una aportación para otras instituciones, para la ciudadanía, para las propias comunidades indígenas y para la ciencia.



25
1995-2020
ANIVERSARIO

Oficinas centrales
Bruselas No. 118,
Col. Villa Universidad,
C.P. 58060,
Morelia, Michoacán, México.
Tel. (443) 3221400

ISBN: 978-607-98957-1-6



www.iem.org.mx



Instituto Electoral de Michoacán



@IEMich