

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

EXPEDIENTE: TEEM-JDC-197/2018

ACTORES: GUADALUPE
GUTIÉRREZ GASPAR Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DEL ESTADO DE
MICHOACÁN

MAGISTRADO: JOSÉ RENÉ
OLIVOS CAMPOS

**SECRETARIOS INSTRUCTORES Y
PROYECTISTAS:** MARLENE
ARISBE MENDOZA DÍAZ DE LEÓN
Y ADRIÁN HERNÁNDEZ PINEDO

Morelia, Michoacán, a veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho.

SENTENCIA que resuelve el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano **TEEM-JDC-197/2018**, promovido por Guadalupe Gutiérrez Gaspar y otros, quienes se ostentan como autoridades de las comunidades purépechas de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro y Arantepacua, pertenecientes a los municipios de Charapan, Tingambato y Nahuatzen, respectivamente, del Estado de Michoacán, en contra del Congreso del Estado.

1. ANTECEDENTES¹

1.1. Demanda. El diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho,² Guadalupe Gutiérrez Gaspar y otros ciudadanos, ostentándose en cuanto autoridades de las comunidades purépechas de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro y Arantepacua, pertenecientes a los municipios de Charapan, Tingambato y Nahuatzen, respectivamente, todas del Estado de Michoacán, presentaron escrito dirigido a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,³ en la cual demandan al Congreso del Estado, esencialmente, por la supuesta omisión en la reforma integral, previa consulta libre e informada, al régimen de administración del presupuesto público del estado, contenido en diversas normas jurídicas, para reconocer y regular la actuación de consejos de gobierno comunitario que administran sus recursos propios y ejercen funciones de gobierno, respetando los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno.⁴

1.2. Acuerdo de Sala Superior. El diecisiete de octubre, la Sala Superior, en el juicio electoral SUP-JE-58/2018, se pronunció con los siguientes puntos de acuerdo:

***“PRIMERO.** Es improcedente el juicio electoral promovido por quienes se ostentan como autoridades de las comunidades purépechas de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro y Arantepacua, Michoacán.*

¹ De la demanda y de las constancias del expediente se desprenden los antecedentes.

² En lo subsecuente las fechas corresponderán al año dos mil dieciocho, salvo que se especifique.

³ En adelante Sala Superior

⁴ Consultable a fojas 20 a 45 del expediente.

SEGUNDO. *Se reencauza el medio de impugnación intentado para que sea conocido y resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en los términos precisados en este Acuerdo.*

TERCERO. *Remítanse a dicho Tribunal Electoral, la totalidad de las constancias que integran el expediente en que se actúa previa copia certificada que se deje en autos, par que, en uso de sus atribuciones, resuelva lo que en Derecho proceda.”*

1.3. Notificación del Acuerdo de Sala Superior SUP-JE-58/2018 y turno a ponencia. El veintidós de octubre, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal Electoral, el oficio TEPJF-SGA-OA-5445/2018, por el que se notificó el acuerdo dictado de Sala en el juicio electoral de mérito, ese mismo día el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional integró el expediente, lo registró con la clave **TEEM-JDC-197/2018**, y lo turnó al día siguiente, al Magistrado José René Olivos Campos,⁵ para los efectos previstos en el artículo 27 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana.⁶

1.4. Radicación, requerimiento y cumplimiento. Mediante acuerdo de veintitrés de octubre, el Magistrado Instructor radicó el expediente a la Ponencia a su cargo, asimismo realizó requerimientos a la parte actora y a la autoridad responsable, a fin de que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en la capital del Estado, quienes cumplieron en forma.

1.5. Admisión. En auto de treinta y uno octubre, se admitió a trámite el juicio ciudadano, asimismo, se tuvo por recibido, entre otros documentos, un escrito signado por dos ciudadanos que se

⁵ Consultable a fojas 94 y 95 del sumario.

⁶ En adelante Ley de Justicia Electoral.

ostentan como consejeros de asuntos comunales del Consejo Comunal de la Comunidad Purépecha de Arantepacua, quienes solicitaron se les reconociera personalidad como actores en el presente asunto.

1.6. Acuerdo de reconocimiento de personalidad. Mediante acuerdo de quince de noviembre, se tuvo a los ciudadanos Simón Jiménez Morales y Juventino Soria Olivo, con el carácter de actores en el presente juicio ciudadano.

1.7. Cierre de instrucción. El veintiuno de noviembre, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción para el dictado de la presente resolución.

2. COMPETENCIA

El Pleno de este Tribunal es competente para conocer y resolver este Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, por así haberlo determinado la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JE-58/2018, en virtud de que se trata de una demanda promovida por ciudadanos de tres comunidades pertenecientes al pueblo purépecha de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro y Arantepacua, pertenecientes a los municipios de Charapan, Tingambato y Nahuatzen, respectivamente, del Estado de Michoacán de Ocampo, respectivamente, para controvertir la supuesta omisión del Congreso del Estado de la reforma integral, previa consulta libre e informada, al régimen de administración del presupuesto público del estado, contenido en diversas normas jurídicas, para reconocer y regular la actuación de consejos de gobierno

comunitario que administran sus recursos propios y ejercen funciones de gobierno, respetando los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno.

Lo anterior, se desprende así, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º y 2º, de la Constitución Federal; 1º, 3º y 98 A, de la Constitución Local; 60, 64, fracción XIII y 66, fracción II, del Código Electoral; así como 1, 5, 73 y 74, inciso c), de la Ley de Justicia Electoral.

3. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CIUDADANO

En virtud de que las causales de improcedencia están relacionadas con aspectos necesarios para la válida constitución de un proceso jurisdiccional, y que por tratarse de cuestiones de orden público⁷ su estudio es preferente, examen que puede ser incluso oficioso, con independencia de que se aleguen o no aleguen o no por las partes.

Del análisis del escrito de demanda, este Tribunal advierte que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el numeral 11, fracción VII, de la Ley de Justicia Electoral, en relación con el diverso 10, fracción VII, del mismo ordenamiento, en los términos siguientes:

“ARTÍCULO 10. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto, acuerdo o resolución impugnada, y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

⁷ Sirve de orientación a lo anterior, la Jurisprudencia con registro 222780, Tesis II.1º. J/5, en materia común, Octava Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, cuyo rubro es **“IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO”**.

...

VII. Hacer constar el nombre y firma autógrafa del promovente.

...

ARTÍCULO 11. *Los medios de impugnación previstos en esta Ley serán improcedentes en los casos siguientes:*

...

VII. Cuando resulte evidentemente frívolo o sea notoriamente improcedente.”

(Lo resaltado es propio)

Como se observa de la normativa antes citada, se establece que las demandas deben presentarse por escrito, y contener, entre otros requisitos, el nombre y firma autógrafa de quien promueve; por consiguiente, cuando carezca de este elemento, como acontece en el caso concreto, por lo que respecta a dos de los actores, se declarará la improcedencia del medio de impugnación.

La importancia de cumplir el requisito radica en que la firma produce certeza sobre la voluntad de ejercer el derecho de acción, ya que la finalidad de asentarla es dar autenticidad al escrito de demanda, identificar a la o el autor o suscriptor del documento y vincularlo con el acto jurídico contenido en el mismo.

Esto es, la falta de firma autógrafa significa la ausencia de la manifestación de la voluntad para promover el medio de impugnación y trae como consecuencia la falta de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal.⁸

En la especie, se advierte la falta de firma autógrafa de Martha María Calderón Garnica (quien se ostenta como autoridad del Concejo Comunal Salud y Deportes) y Norberto Zacarías Nicolás

⁸ Sirve de criterio orientador el emitido por la Sala Regional Ciudad de México, al resolver el expediente SCM-JE-13/2018.

(quien refiere ser Presidente del Comisariado de Bienes Comunales) ambos de la comunidad de San Francisco Pichátaro, del Estado de Michoacán, en el escrito de demanda del presente juicio ciudadano.

En consecuencia, al no encontrarse las firmas autógrafas de dichos ciudadanos, este cuerpo colegiado determina que se actualiza la causal de improcedencia en estudio, por lo que procede **sobreseer** este medio de impugnación en lo que respecta únicamente a los citados ciudadanos.

4. REQUISITOS PROCESALES

Al respecto, se deben tener presentes los criterios emitidos por la Sala Superior⁹, así como lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, en cuanto que la ley debe garantizar plenamente a los integrantes de los pueblos indígenas, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado; aspecto que relacionado con lo dispuesto en el precepto constitucional 17, párrafos segundo y tercero, de la propia Carta Magna, obligan a este Tribunal a evitar los impedimentos procesales y formalismos exagerados e innecesarios, a fin de que, en forma completa y real, este órgano jurisdiccional decida materialmente el problema planteado.

Precisado esto, el medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 10, 15, fracción VII, y 73, de la Ley de Justicia Electoral, en razón de lo siguiente.

⁹ Al resolver los expedientes SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016.

4.1. Oportunidad. Se estima colmado el requisito establecido en los artículos 8 y 9 de la Ley de Justicia Electoral, puesto que las manifestaciones alegadas por la parte actora son de tracto sucesivo, que se actualizan de momento a momento, por tanto, el plazo para inconformarse se mantiene en permanente vigencia, conforme al criterio emitido por la Sala Superior, en la jurisprudencia 15/2011, de rubro siguiente: “**PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN TRATÁNDOSE DE OMISIONES**”.

En ese sentido, si los hechos narrados por los promoventes refieren que controvierten la posible omisión del Congreso del Estado, de llevar a cabo un proceso legislativo integral, previa consulta libre e informada, del régimen de administración del presupuesto público estatal, por lo que tal omisión podría implicar en una irregularidad que se actualiza cada día que transcurre. De manera que, al ser un hecho de tracto sucesivo, el plazo para impugnarlo no ha vencido y debe tenerse por oportuna la presentación de la demanda.

4.2. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable; se hacen constar los nombres y firmas autógrafas de los promoventes, el lugar para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado, se anuncian los hechos y agravios en que se basa la impugnación y los preceptos presuntamente violados.

Al respecto, se considera necesario precisar que respecto al ciudadano “*Luicio Baltazar Márquez*”¹⁰, quien en el proemio del escrito de demanda se ostenta como autoridad de la comunidad Purépecha de Arantepacua, del Estado de Michoacán, este Tribunal advierte que su nombre correcto es “*Lucio Baltazar Márquez*”, se hace tal acotación y aclaración porque firma la demanda de esta forma, lo que además se corrobora con las constancias del juicio ciudadano TEEM-JDC-006/2018, a foja 4 del expediente, en el cual integrantes de la misma comunidad interpusieron ese juicio ciudadano, entre otros, “*Lucio Baltazar Márquez*”, circunstancia que se invoca como hecho notorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Justicia Electoral, así como la jurisprudencia XIX1o.P.T.J/4, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, de rubro: “**HECHOS NOTORIOS. LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PUEDEN INVOCAR CON ESE CARÁCTER LAS EJECUTORIAS QUE EMITIERON Y LOS DIFERENTES DATOS E INFORMACIÓN CONTENIDOS EN DICHAS RESOLUCIONES Y EN LOS ASUNTOS QUE SE SIGAN ANTE LOS PROPIOS ÓRGANOS**”.

4.3. Legitimación. Se cumple el requisito regulado en el numeral 15, fracción VIII, de la Ley de Justicia Electoral, ya que los promoventes enderezan su acción sobre la base de que forman parte de tres comunidades indígenas, lo cual, es suficiente para considerarlos como ciudadanos integrantes de las mismas, pues conforme al artículo 2º, tercer párrafo, de la Constitución Federal, la conciencia de su identidad es el criterio fundamental para

¹⁰ Visible a foja 21 del expediente.

determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Sobre esto, resultan aplicables los criterios emitidos por la Sala Superior, en las jurisprudencias 27/2011, 4/2012, y 12/2013 de rubros, respectivamente: **"COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE"**; **"COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO"**; y, **"COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES"**.

4.4. Personalidad. El juicio ciudadano lo hacen valer ciudadanos en cuanto autoridades indígenas de tres comunidades purépechas, como ya se dijo, quienes acreditan su personalidad con los siguientes documentos:

a) Copia certificada del primer testimonio de la escritura pública notarial que contiene los órganos de representación de la comunidad indígena de San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan, Estado de Michoacán.¹¹

b) Copia certificada de la protocolización notarial de Acta de Asamblea General de la Comunidad Indígena de San Francisco

¹¹ A fojas 71 a 82 de autos.

Píchataro, municipio de Tingambato, Michoacán, de conformación del nuevo Concejo Comunal.¹²

c) Certificación del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Michoacán, en el que hizo constar quienes son los ciudadanos que integran el Consejo Comunal de la Comunidad de Arantepacua, pertenecientes al municipio de Nahuatzen, Michoacán.¹³

Documentales que merecen pleno valor probatorio al tenor de lo establecido en los arábigos 16, fracción I, 17, fracción IV y 22, fracción II, de la Ley de Justicia Electoral, por haber sido expedidas las dos primeras por fedatario público, y la última por una autoridad electoral, en el ejercicio de su competencia, de las cuales se colige quienes integran las autoridades comunales de San Felipe de los Herreros, San Francisco Píchataro y Arantepacua, pertenecientes a los municipios de Charapan, Tingambato y Nahuatzen, respectivamente, en el Estado de Michoacán.

4.5 Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en razón de que los actores aducen violaciones a su derecho a la libre determinación y autogobierno, por la omisión de legislar integralmente, la Constitución local y un cuerpo de leyes, por lo que, a su decir, hace necesaria la intervención de este Tribunal a efecto de que se determine si se les vulneró o no tal derecho aducido.

¹² Visible a fojas 83 a 86 del sumario.

¹³ Consultable a foja 89 del expediente.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 7/2002, emitida por la Sala Superior, de rubro: ***“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”***.

4.6. Definitividad. Se tiene por cumplido este requisito de procedibilidad, toda vez que no se advierte algún medio de defensa con relación a la pretensión concreta que deba agotarse previo a acudir a esta instancias jurisdiccional.

5. CONTEXTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES

El presente medio de impugnación tiene que ver con los derechos inherentes a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de tres comunidades indígenas concretamente, por lo que en términos de la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena,¹⁴ conveniente establecer algunos aspectos interculturales del pueblo purépecha de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro y Arantepacua, todos pertenecientes a esta entidad federativa, a efecto de que en la presente sentencia, se evite la imposición de determinaciones que les resulten ajenas o que no se considere al conjunto de autoridades tradicionales, y que a la postre, puedan resultar un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de esas comunidades.

En ese sentido, se tiene presente que el reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la libre determinación

¹⁴ Capítulo II, denominado “Elementos para entender la vida de los pueblos y comunidades indígenas”, apartado 1. “Territorio”.

de los pueblos y comunidades originarios, implica una obligación, para quien juzga, de tener en cuenta los sistemas normativos propios de la comunidad involucrada al momento de resolver controversias, así como reconocer sus especificidades culturales, las instituciones que son propias y considerar tales aspectos al momento de adoptar la decisión¹⁵.

Lo anterior, tiene por sustento los criterios emitidos por la Sala Superior, a través de las jurisprudencias 9/2014 y 19/2018, de rubros, respectivos:

“COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)” y “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”.

Atento a ello, los artículos 15, segundo párrafo, de la Constitución Local; y capítulo II, 3º, de la Ley Orgánica Municipal, establecen que el municipio es la base de la división territorial y organización política y administrativa de esta entidad federativa, la cual comprende ciento trece municipios, entre los que se encuentran Charapan, Tingambato y Nahuatzen.

De acuerdo a datos oficiales de diversos organismos gubernamentales, tales como la Secretaría de Desarrollo Social; Instituto Nacional de Lenguas Indígenas; así como la Enciclopedia

¹⁵ Criterio orientador emitido por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes SDF-JDC-056/2017 y acumulados.

de los Municipios y Delegaciones de México, se conoce lo siguiente:

A) SAN FELIPE DE LOS HERREROS

La comunidad de San Felipe de los Herreros se encuentra en el Municipio de Charapan, colinda al este con el de Paracho; al noreste Chilchota; al norte Tangancícuaro; el oeste Los Reyes, y al sur Uruapan; y de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, es considerado con un alto grado de marginación y rezago, teniendo (12,163) doce mil ciento sesenta y tres habitantes, de los cuales (5,784) cinco mil setecientos ochenta y cuatro, son hablantes de la lengua indígena.¹⁶

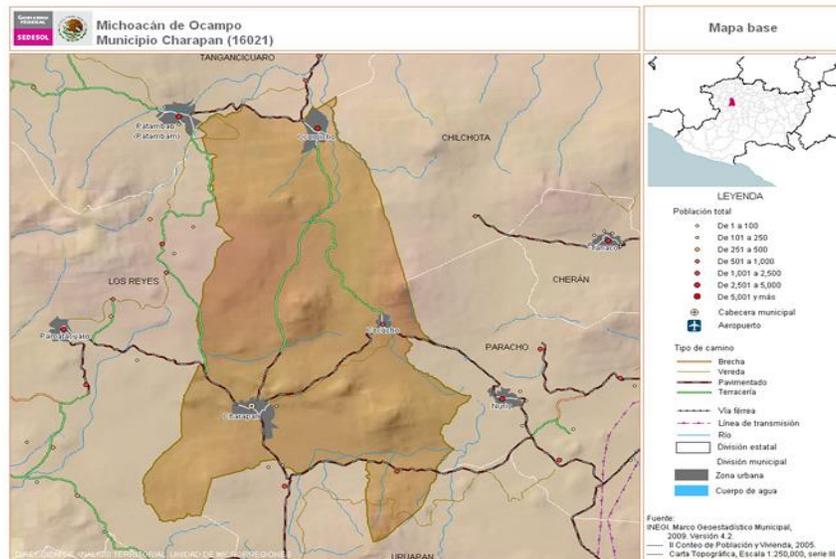
Entre sus principales localidades, se encuentran; Charapan (cabecera municipal), Ocumicho, Cocucho, Cruz de Piedra y San Felipe de los Herreros, éste último está a quince kilómetros de la cabecera municipal.¹⁷

En el siguiente mapa se muestra la delimitación geográfica del municipio y la distribución de su población:¹⁸

¹⁶ Información consultable en la siguiente liga electrónica <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?buscar=1&tipo=nombre&campo=mun&valor=charapan&varent=16>, el 29 de octubre de 2018, a las doce horas.

¹⁷ “Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México”, creado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, disponible en el siguiente vínculo: <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM16michoacan/municipios/16021a.html>, consultada el 29 de octubre de 2018, a las doce horas con diez minutos.

¹⁸ Unidad de Microrregiones de la Secretario de Desarrollo Social del Gobierno de la República, consultable en el siguiente vínculo: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=16&mun=021>, consultado el 29 de octubre de 2018, a las doce horas con quince minutos.



Específicamente, la comunidad de San Felipe de los Herreros, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI), tenía en ese año una población de (1,898) mil ochocientos noventa y ocho habitantes, lo que corresponde al 15.6% del total del municipio.¹⁹

B) SAN FRANCISCO PICHÁTARO

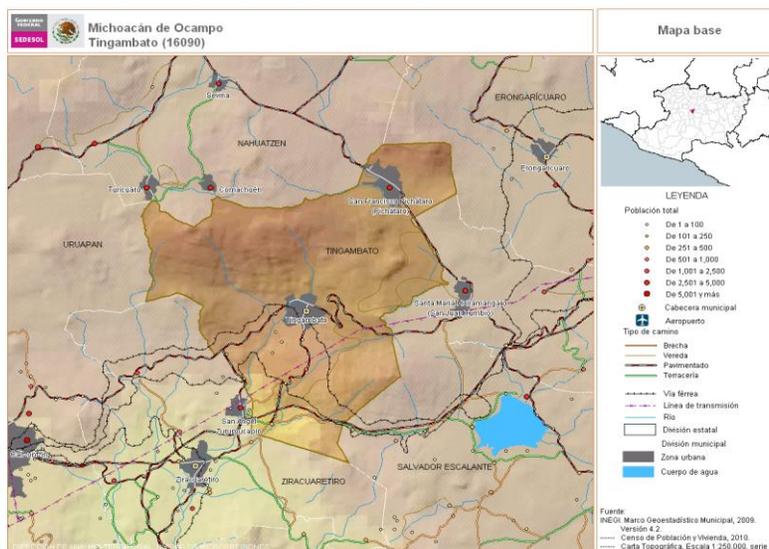
La comunidad de San Francisco se encuentra enclavada en el Municipio de Tingambato, Michoacán, colinda al norte con Nahuatzen; al este con los municipios de Erongarícuaro, Pátzcuaro y Salvador Escalante; al sur con Ziracuaretiro; al oeste con Uruapan y Nahuatzen; y de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, es considerado con un alto grado de marginación y rezago, teniendo (13,950) trece mil novecientos

¹⁹ Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la República, consultable en el siguiente vínculo: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=16&mun=021>, consultado el 30 de octubre de 2018, a las doce horas con veinte minutos.

cincuenta habitantes, de los cuales (861) ochocientos sesenta y uno, son hablantes de la lengua indígena.²⁰

Entre sus principales localidades, se encuentran; Tingambato (cabecera municipal), Angachuén, La Escondida, El Mesón y San Francisco Pichátaro.²¹

En el siguiente mapa se muestra la delimitación geográfica del municipio y la distribución de su población:²²



En particular, de acuerdo con la página de la Secretaría de Desarrollo Social²³, San Francisco Pichátaro es la localidad con el segundo mayor número de habitantes del Municipio de

²⁰ Información consultable en la siguiente liga electrónica <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=16&mun=090>, el 30 de octubre de 2018, a las doce horas con cuarenta minutos.

²¹ Información consultable en la siguiente liga electrónica <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=16&mun=090>, el 30 de octubre de 2018, a las doce horas con cincuenta minutos.

²² Unidad de Microrregiones de la Secretario de Desarrollo Social del Gobierno de la República, consultable en el siguiente vínculo: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/zapmapas/base2011/g16090.gif>, el 30 de octubre de 2018, a las doce horas con cincuenta minutos.

²³

<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=16&mun=090>, consultada el 30 de octubre de 2018, a las trece horas con quince minutos.

Tingambato, con **4,952** habitantes, que representa el **35.5 %** de la población municipal²⁴, con un grado de marginación alto; en tanto que la localidad de Tingambato, en donde se asienta la cabecera municipal del Municipio, cuenta con **7,771** habitantes, que representa el **55.71 %** de la población municipal.

C) ARANTEPACUA

La comunidad de Arantepacua, pertenece al municipio de Nahuatzen, que colinda al este con Erongarícuaro; al noroeste con Cherán, al norte con Zacapu, al oeste con Paracho; al sur Tingambato, y al suroeste con Uruapan; de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, es considerado con un nivel alto de marginación y rezago, teniendo (27,174) veintisiete mil ciento setenta y cuatro habitantes al dos mil diez, de los cuales, (9,850) nueve mil ochocientos cincuenta, son hablantes de lengua indígena.²⁵

Entre las principales localidades que conforman el municipio se encuentran, Comachuén, Arantepacua, La Mojonera, El Pino, San Isidro, Sevina, Turícuaro, El Padre, El Guaxan y La Mesita.²⁶

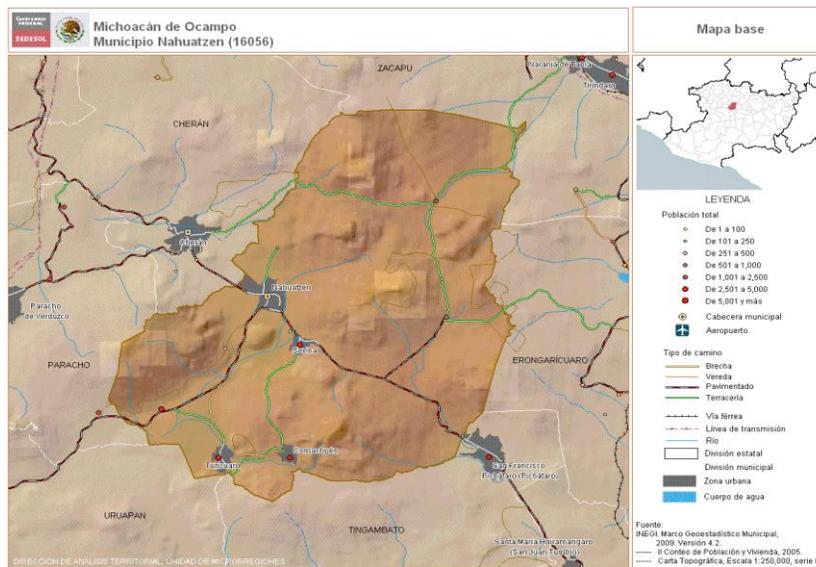
En el siguiente mapa se muestra la delimitación geográfica del municipio y la distribución de su población:²⁷

²⁴ Información que se puede encontrar en la siguiente liga: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=16&mun=090>, consultada el 30 de octubre de 2018, a las trece horas con veinte minutos.

²⁵ Consultada el 30 de octubre de 2018, a las trece horas, con veintidós minutos, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=16&mun=056>

²⁶ Consultada el 30 de octubre de 2018, a las trece horas, con cuarenta minutos, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=16&mun=056>

²⁷ Unidad de Microrregiones de la Secretario de Desarrollo Social del Gobierno de la República, consultada el 31 de octubre de 2018, a las trece horas, veintinueve minutos, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/zapmapas/base2011/g16056.gif>



Específicamente, la comunidad de Arantepacua, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI), tenía en ese año una población de (2,707) dos mil setecientos siete habitantes, lo que corresponde al 9.96% del total del municipio²⁸.

Según el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, (INALI), en estos pueblos se habla la variante lingüística “purépecha” (en español), la cual pertenece a la agrupación lingüística “tarasco” y de la familia lingüística “Tarasca”.²⁹

Las descripciones anteriores, se consideran como hechos notorios, de acuerdo al criterio sustentado por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, en la Tesis aislada: I.3o.C.35 K (10a.), Décima Época, consultable en el

²⁸ Unidad de Microrregiones de la Secretario de Desarrollo Social del Gobierno de la República, consultable en el siguiente vínculo: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=16&mun=021>, consultado el 31 de octubre de 2018, a las trece horas con cincuenta minutos).

²⁹ http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf, consultada el 31 de octubre de 2018, a las trece horas con treinta y tres minutos.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2, página: 1373; de rubro: ***“PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL.”***

Lo anterior, nos permite concluir que las tres comunidades indígenas actoras, pertenecen al pueblo purépecha y tienen sus propias autoridades de representación; por lo cual, sus miembros pueden participar sin discriminación alguna en la toma de decisiones en la vida política, de acuerdo con sus propios procedimientos.

6. ANÁLISIS DEL CASO

6.1. Planteamientos de la parte actora.

- ❖ Que el artículo 2º de la Constitución Federal, reconoce y asienta los principios y aspectos elementales del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, en donde se puede desprender que el legislador plasmó los elementos básicos de éste derecho; pero reconociendo su diversidad, determinó que era el legislador estatal quien estaba en las mejores condiciones para reconocer y regular los aspectos específicos que deberían considerarse en torno a las *“situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad”*.

- ❖ Que desde el año 2016, las comunidades actoras han logrado por separado el reconocimiento judicial de su

derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno, con base en lo cual actualmente administran directamente sus recursos públicos de manera proporcional del presupuesto municipal que les corresponde, y por tanto, ejercen funciones de gobierno en sus comunidades.

- ❖ Así, el Congreso del Estado, tiene por mandato constitucional legislar en lo que respecta a las formas específicas del derecho a libre determinación en Michoacán, sin embargo, las reformas a los arábigos 3° y 114 de la Constitución Local, así como lo relativo al Código Electoral y la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado, resultan insuficientes dada la omisión de reforma integral, previa consulta libre e informada, al régimen de administración del presupuesto público del estado de Michoacán para reconocer y regular el modelo de autonomía que ejercen las comunidades demandantes.
- ❖ En ese sentido, el último párrafo del numeral 3° así como el 114, de la Constitución Local, señalan explícitamente que las leyes secundarias deberán de regular lo relativo al ejercicio del derecho de libre determinación ya reconocido, incluso debe considerarse que los Consejos de Gobierno de las comunidades actantes, representan la materialización de los órganos colegiados de autoridades tradicionales de las comunidades a los que hace alusión el numeral 114, sin que a la fecha se haya legislado al respecto como se ordena.
- ❖ Que de subsistir esta omisión legislativa, su derecho a la

libre determinación, autonomía y autogobierno se ve sistemáticamente vulnerado, ya que de la interacción administrativa con el gobierno del estado de Michoacán, deriva su ejercicio tanto del presupuesto público como de funciones de gobierno, se les aplica por equiparación el régimen jurídico de los ayuntamientos establecido en la Constitución Local, la Ley Orgánica Municipal y las demás Leyes relacionadas con el régimen de administración del presupuesto público del Estado de Michoacán.

- ❖ Que no se toma en cuenta que las diferencias sustantivas y diametrales respecto a la figura de ayuntamiento, las comunidades no son municipios, destacando que las autoridades tradicionales son elegidas conforme a sus usos y costumbres, tienen un espíritu colegiado, por lo que no hay presidentes o titulares, entre otras.
- ❖ Así, solicitan una reforma integral al régimen de administración del presupuesto público del Estado, debe realizarse en diversos artículos de la Constitución Local, así como en los siguientes ordenamientos legales; Ley Orgánica Municipal, Código Fiscal Municipal, Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Ley de Fiscalización Superior, Ley de Responsabilidades Administrativas, Ley de Hacienda Municipal, Ley de Planeación, entre otras.
- ❖ Que el Congreso del Estado, ha descatado tanto la

Constitución Federal como la Local, al omitir legislar integralmente, previa consulta libre e informada, en relación al régimen de administración del presupuesto público contenido en la propia Constitución local, la Ley Orgánica Municipal de Michoacán, y las demás leyes relacionadas, debiendo tomar en consideración la interpretación judicial en base a la cual las comunidades actoras ejercen sus recursos públicos.

Al respecto, es preciso señalar que en atención **al principio de suplencia en la expresión de agravios**,³⁰ conforme al cual esta autoridad jurisdiccional electoral debe precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción inherentes a todo proceso jurisdiccional, ello porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales.

Así, se tiene como **acto impugnado**, la supuesta omisión legislativa en que, a decir de los promoventes, ha incurrido el Congreso del Estado, al no realizar una reforma integral, previa consulta libre e informada, al régimen de administración del presupuesto público del estado, contenido en diversas normas jurídicas, para reconocer y regular la actuación de consejos de gobierno comunitario que administran sus recursos propios y ejercen funciones de gobierno, respetando los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno.

³⁰ Resulta orientador el criterio plasmado en la jurisprudencia 13/2008, emitida por la Sala Superior, con el rubro siguiente: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”**.

En esa virtud, a juicio de este Tribunal la **pretensión** de las Comunidades actoras es que ordene al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, lleve a cabo un proceso de reforma integral, tanto de la Constitución Local como de diversas leyes secundarias, respecto al régimen de administración del presupuesto público de esta entidad federativa, previa consulta libre e informada a las comunidades indígenas.

En la especie, las comunidades actoras hacen derivar su acción, con motivo de que con antelación, ante la Sala Superior y en esta instancia jurisdiccional, interpusieron los juicios **SUP-JDC-1865/2015**, **TEEM-JDC-005/2017** ³¹ y **TEEM-JDC-006/2018**, ³² respectivamente, y en ellos, se determinó, esencialmente, que dichas comunidades cuentan con la facultad constitucional de administrar directamente las asignaciones presupuestarias que les correspondan, transfiriéndose también las responsabilidades en el manejo de los recursos públicos; sentencias que a la fecha se encuentran ejecutoriadas, de ahí que planteen la ausencia de normativa que regule la actuación de las autoridades comunales en las responsabilidades que implican la administración directa de los recursos, y por ende, invocan la omisión del Congreso del Estado de legislar al respecto.

Por lo que, derivado de ello ha surgido la necesidad de que en la actualidad se cuente con ordenamientos compatibles con los

³¹ Resolución que si bien fue impugnada ante la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la autoridad responsable, originándose el Juicio Electoral **ST-JE-8/2017**, el mismo fue sobreseído

³² Sentencia que si bien fue impugnada ante la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la demanda presentada por el Síndico del ayuntamiento de Nahuatzen, dando origen al Juicio Electoral **ST-JE-3/2018**, la misma se tuvo por no presentada.

derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, que permitan a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas que actualmente manejan sus propios recursos.

Razón por la cual, se reitera, consideran existe una omisión por parte del Congreso del Estado de Michoacán, quien debe proveer lo necesario para que en el ámbito de su competencia y de así estimarlo conveniente, integre al programa que conforma su agenda legislativa, los temas relacionados con el manejo de los recursos públicos que corresponden a las comunidades indígenas que así lo han solicitado, así como de las obligaciones que con ello se les imponen.

6.2. Estudio de fondo.

Con la finalidad de realizar el estudio correspondiente, se procede a analizar, si en el caso concreto si el legislador michoacano incurrió en una omisión legislativa que vulnere derechos fundamentales en materia indígena.

Existencia de una omisión legislativa

En primer lugar, es necesario transcribir lo que dispone el numeral 2° de la Constitución Federal así como sus artículos transitorios, derivados de las reformas de dos mil uno y dos mil quince, respectivamente, disposición que las comunidades promoventes invocan para sustentar su argumento de que el Congreso Estatal ha incurrido en omisión legislativa que literalmente disponen lo siguiente:

“Artículo 2o. *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas 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.

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 formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

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.

A. 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.

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 que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un

marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

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.*

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán 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.*

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.

B. *La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas*

y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

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

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones 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 planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

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 las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

“ARTÍCULOS TRANSITORIOS del Decreto de fecha 18 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto del mismo año, por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al Artículo 1o., se reforma el Artículo 2o., se deroga el párrafo primero del Artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al Artículo 18, y un último párrafo a la Fracción tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

ARTICULO SEGUNDO. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

...”

“ARTÍCULOS TRANSITORIOS del DECRETO publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 22 de mayo de 2015, por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

Segundo.- Las Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.”

(lo resaltado es propio)

En ese orden de ideas, es importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada, sostuvo que “una disposición transitoria, goza del mismo atributo de obligatoriedad al igual que el articulado común”, lo que corrobora el hecho de que los artículos transitorios antes citados son de obligatoriedad para las legislaturas estatales.

Ahora, como se observa de la transcripción antes realizada, no hay duda alguna que los transitorios del artículo 2° de la Carta

Magna, todos los Estados de la República, a través de sus órganos legislativos, se encontraban obligados en el ejercicio de su libertad configurativa, a realizar conforme al mandato constitucional, *-la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias-*, con la finalidad de lograr una protección completa a los derechos constitucionalmente reconocidos a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Así, de todo lo anterior se desprende que dado que la Constitución federal impuso a las legislaturas estatales, el deber de armonizar sus leyes en materia indígena, esencialmente, respecto a su libre determinación, autonomía y autogobierno.

Al respecto, la Sala Superior ha establecido en diversos precedentes, premisas en torno a la figura de **omisión legislativa**.³³

En este sentido, dicho órgano jurisdiccional federal ha señalado que, la omisión legislativa se configura cuando el legislador no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la misma Constitución Federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la Ley Suprema.

Entonces, la omisión del legislador ordinario se presenta cuando éste está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace. El legislador no aprueba una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer efectivo el mandato constitucional, a lo cual estaba obligado.

³³ Por ejemplo al emitir las sentencias en los siguientes expedientes: SUP-JDC-485/2014, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JDC-281/2017.

Consecuentemente, la omisión legislativa es la falta de actuar por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquellas normas de obligatoria y concreta realización, de forma que impide la eficaz aplicación del texto constitucional; esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales a fin de tornarlas operativas y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo o provoca situaciones contrarias a la Constitución.³⁴

En este contexto, se exige que las prestaciones sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos, es decir, las omisiones legislativas no se reducen a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia de acción y una inacción cualificada.

Cuando se impugna la omisión legislativa o reglamentaria debe demostrarse que el deber de actuar de la autoridad en cierto sentido existe, esto es, que un mandato legal obliga a una autoridad a expedir una disposición de carácter general;³⁵ de esta forma es cuando procede que, quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el inactuar de la autoridad.

En este tema, en la tesis identificada con la clave P./J. 9/2006, de rubro siguiente: ***“PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE***

³⁴ Concepto establecido en la tesis aislada de rubro: ***“OMISIÓN LEGISLATIVA. NOTAS DISTINTIVAS”***, consultable en Tribunales Colegiados de Circuito, libro 1, diciembre 2013, tomo II, pp. 1199. Así como en la tesis: ***“OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO”***, Tribunales Colegiados de Circuito, libro 1, diciembre 2013, tomo II, p. 1200.

³⁵ Resulta orientador el criterio sustentado en la tesis de rubro: ***“OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. HIPÓTESIS EN QUE ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO”***, consultable en Tribunales Colegiados de Circuito, libro 35, octubre 2016, tomo IV, p. 2995.

PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS;³⁶ se establece que la vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades, como son:

- a) Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.
- b) Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida.
- c) Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.

En cuanto a las facultades de ejercicio obligatorio, la Suprema Corte estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer. En consecuencia, si no se ejercen, es decir, si no se llevan a cabo las conductas constitucionalmente impuestas, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.

Asimismo, en la tesis identificada con la clave P./ J.10/2006,³⁷ se estableció que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias,

³⁶ Criterio correspondiente a la novena época, establecida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1533.

³⁷ Tesis de la Novena época del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1528.

como se advierte a continuación: **“ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.”**

En lo atinente a los tipos de omisión legislativa, la Suprema Corte puntualizó que existen dos: **absolutas y relativas**. La absoluta; cuando el legislador simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes, ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo, y la relativa; cuando al haber ejercido su facultad el legislador lo hace de manera parcial o simplemente no la ejerce de manera integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Lo expuesto es conforme a lo sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis identificada con la clave P./J. 11/2006,³⁸ de rubro siguiente: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”**

Del criterio invocado, se advierte la existencia de los siguientes tipos de omisión legislativa:

a) Absolutas en competencias de ejercicios obligatorios; cuando el órgano legislativo tiene la obligación de expedir una ley y no lo ha hecho.

b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio; cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación de hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta.

³⁸ Tesis correspondiente a la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo; en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay mandato que se lo imponga.

d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo; en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia para legislar pero al emitir la ley lo hace de manera deficiente o incompleta.

Por otra parte, no deben confundirse las omisiones legislativas con las lagunas, existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de forma tal que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en una norma preexistente en el sistema jurídico, en cambio, como ya se ha señalado, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas que estaba obligado a ello por un mandato constitucional o legal.

Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma aplicable al caso concreto (interpretación normativa), una omisión no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues no tienen competencia para emitir leyes ordenas por la Constitución Federal, por lo que el órgano legislativo es quien debe cumplir con ese deber.³⁹

³⁹ Criterio emitido en la resolución del amparo en revisión 1359/2015, por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En conclusión, este Tribunal estima que la facultad conferida a las legislaturas estatales, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional, en el cual se impone al legislador ordinario el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

Por tanto, la obligación constitucional de los poderes legislativos de los estados, derivada del artículo 2° de la Constitución Federal, radica en **reconocer en la normativa local los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, autonomía y autogobierno**, entre otros aspectos, para garantizar y proteger sus derechos políticos. Ello, con las limitantes constitucionales relativas de respetar el pacto federal y la soberanía de los estados, asegurando la unidad nacional.

En el caso del Congreso del Estado de Michoacán, como ya se dijo, con motivo de la obligación que le impuso el arábigo 2° de la Constitución Federal, modificó los siguientes ordenamientos jurídicos, a saber:

I. CONSTITUCIÓN LOCAL

➤ **DECRETO LEGISLATIVO 391** ⁴⁰

⁴⁰ Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CLIII, quinta sección, de 16 de marzo de 2012.

“ARTÍCULO 3. *El Estado de Michoacán tiene una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas.*

Se reconoce la existencia de los pueblos indígenas, originarios, p’urhépecha, Nahuatl, Hñahñú u Otomí, Jñatjo o Mazahua, Matlatzinca o Pirinda y a todos aquellos que preservan todas o parte de sus instituciones económicas, sociales, culturales, políticas y territoriales.

Las comunidades indígenas son aquellas que se autodeterminan pertenecientes a un pueblo indígena, las cuales constituyen estructuras de organización política, social, económica y cultural, asentadas en un territorio, que tienen autoridades, formas de elección y representación propias, de acuerdo a sus sistemas normativos y de gobierno interno.

La conciencia de identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. En la aplicación serán considerados los principios de autoidentidad y autoadscripción.

El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, asentados en el Estado de Michoacán, se ejercerá en un marco constitucional de autonomía en sus ámbitos comunal, regional y como pueblo indígena.

El Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como personas morales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer derechos y contraer obligaciones.

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, respetando la interpretación intercultural de los derechos humanos y los principios generales de esta Constitución. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes;*
- VII. *Al acceso a la procuración e impartición de justicia en su propia lengua; en los juicios y procedimientos en que sean parte de forma individual o colectiva, se considerarán durante todo el proceso y en las resoluciones, sus sistemas normativos y especificidades culturales; serán asistidos preferentemente con defensores, y con traductores intérpretes en lenguas, culturas y sistemas normativos indígenas;*
- VIII. *Al acceso, uso, disfrute, protección y conservación de sus tierras, territorios, recursos naturales y biodiversidad, conforme a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra;*
- IX. *Al reconocimiento, ejercicio y salvaguarda de los derechos de propiedad, posesión de tierras, territorios y recursos naturales, donde se encuentren asentados los pueblos, comunidades y regiones indígenas. El Gobernador del Estado coadyuvará en las gestiones para que los pueblos y comunidades indígenas accedan al uso y aprovechamiento de los mismos;*
- X. *A preservar, desarrollar, controlar, difundir y promover su patrimonio cultural tangible e intangible. La ley reglamentaria y las autoridades indígenas establecerán las medidas que permitan proteger la titularidad de los derechos sobre el patrimonio de los pueblos indígenas;*
- XI. *Al ejercicio, fortalecimiento y desarrollo de la medicina tradicional e indígena; y a los sistemas de salud comunitaria;*
- XII. *Al reconocimiento, uso, rescate, preservación, fortalecimiento y difusión de las lenguas indígenas. El Estado y los pueblos indígenas fomentarán las políticas públicas y creación de instancias para el estudio y desarrollo de las lenguas originarias;*
- XIII. *A una educación indígena, intercultural, multilingüe y multicultural, en todos los niveles educativos, a través de un sistema que defina y reconozca sus propios modelos y métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, cuyos enfoques y contenidos serán diseñados, reconocidos y garantizados de manera conjunta entre el Estado y los pueblos indígenas;*

- XIV. *A adquirir, desarrollar, operar y administrar medios y sistemas de comunicación y difusión, de conformidad con las leyes de la materia. El Gobernador del Estado coadyuvará en las gestiones para que los pueblos y comunidades indígenas accedan al uso y aprovechamiento de los mismos;*
- XV. *Al desarrollo local con identidad cultural y territorial, a partir de modelos propios de economía, en los ámbitos comunal y regional, que de forma coordinada se implementen con los diferentes órdenes de gobierno;*
- XVI. *A la participación y consulta en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Municipales, incorporando las recomendaciones y propuestas que se realicen en los presupuestos;*
- 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, mediante normas, políticas y acciones que garanticen el desarrollo de las personas, familias y comunidades migrantes. Los migrantes indígenas de otras entidades federativas, que residan temporal o permanentemente en el Estado, gozarán de los mismos derechos;*
- 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; y,*
- XXI. *El Gobernador del Estado, establecerá los mecanismos para el reconocimiento de una instancia estatal de representación y vinculación de autoridades indígenas ante los órganos de gobierno; para participar en las instituciones y determinaciones de políticas públicas de atención a los pueblos y comunidades indígenas;*

Las leyes correspondientes fijarán los medios, formas y términos para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas establecidos en esta Constitución

ARTÍCULO 114. ...

...

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.

...

➤ **DECRETO LEGISLATIVO 316⁴¹**

“Artículo 3º.

...

Se reconoce la existencia de los pueblos indígenas, originarios, p’urhépecha, Nahuatl, Hñahñú u Otomí, Jñatjo o Mazahua, Matlatzinca o Pirinda y a todos aquellos que preservan todas o parte de sus instituciones económicas, sociales, culturales, políticas y territoriales, garantizándole los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Instrumentos Internacionales relacionados en la materia.

Las comunidades indígenas son aquellas que se autodeterminan pertenecientes a un pueblo indígena, las cuales constituyen estructuras de organización política, social, económica y cultural, asentadas en un territorio, que tienen autoridades, formas de elección y representación propias, de acuerdo a sus sistemas normativos y de gobierno interno y, en consecuencia, el derecho a elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, o a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, en los términos de la ley de la materia.

...”

II. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

➤ **DECRETO LEGISLATIVO 202⁴²**

⁴¹ Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CLX, cuarta sección, de 25 de junio de 2014.

⁴² Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CXXX, el 13 de marzo de 2003.

“Artículo 47 Bis.- *La Comisión de Asuntos Indígenas tendrá las siguientes funciones:*

- I.** *Coadyuvar con las instancias y áreas competentes al impulso del desarrollo regional de las zonas indígenas, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, buscando las acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, y con la participación de las comunidades, buscar sus justas y equitativas medidas para mejorar las condiciones de vida de las mismas;*
- II.** *Vigilar que las diferentes instancias de gobierno garanticen e incrementen 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, buscando un sistema de becas para estudiantes indígenas en todos los niveles;*
- III.** *Buscar las medidas de apoyo a la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para las madres en lactancia y población infantil;*
- IV.** *Participar en la organización de la creación de los mecanismos para mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de los espacios para la convivencia y recreación;*
- V.** *Promover 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.** *Impulsar los mecanismos adecuados para extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación;*
- VII.** *Participar en la organización de las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, así como la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, procurando asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización;*
- VIII.** *Buscar mecanismos de consulta a los pueblos indígenas, para que sean tomados en cuenta en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, y en su caso incorporar las recomendaciones y propuestas que ellos realicen;*

- IX. *Establecer políticas para mejorar las condiciones de salud de las mujeres, apoyar los programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de las familias migrantes y velar por el respeto a los derechos humanos y promover la difusión de sus culturas; y,*
- X. *Las demás que le señale el Ayuntamiento, esta Ley u otras disposiciones aplicables.”*

➤ **DECRETO LEGISLATIVO 419**⁴³

“ARTÍCULO 62. Funcionará un jefe en cada una de las tenencias, y un encargado del orden en cada uno de los centros de población.

...

Tratándose de comunidades indígenas así reconocidas por la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas se podrá recurrir a formas de elección según usos y costumbres.”

➤ **DECRETO LEGISLATIVO 303**⁴⁴

“Artículo 37. Las Comisiones Municipales deberán ser entre otras:

...

XI. De Asuntos Indígenas, en donde exista población indígena;

...”

III. LEY DE JUSTICIA ELECTORAL

➤ **DECRETO LEGISLATIVO 324**⁴⁵

“ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público, de observancia general en todo el Estado y tiene por objeto

⁴³ Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CLIII, vigésima segunda sección, de 28 de diciembre de 2011.

⁴⁴ Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CLIX, octava sección, de 27 de junio de 2014.

⁴⁵ Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CLIX, octava sección, de 30 de junio de 2014.

resolver las controversias emanadas de los procesos electorales y, en su caso, de los procedimientos de participación ciudadana previstos en la Constitución Local, así como de la elección de autoridades indígenas, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.

ARTÍCULO 15. *La presentación de los medios de impugnación corresponde a:*

...

VII. *Los ciudadanos indígenas o comuneros, a través de sus representantes legítimos.”*

IV. LEY DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

➤ **DECRETO LEGISLATIVO 564**⁴⁶

“ARTÍCULO 73. *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, y será regulada en los términos del presente capítulo y, en lo que no contemple éste, le aplicará lo dispuesto en los instrumentos internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.*

La autoridad autónoma deberá 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.

La autoridad autónoma en corresponsabilidad con la comunidad o pueblo indígena deberá realizar la consulta en todas sus etapas. Si así lo acuerda la comunidad, la consulta se realizará en su lengua.

ARTÍCULO 74. *La autoridad autónoma a solicitud de algún integrante de una comunidad indígena u órgano del Estado, podrá realizar una consulta previa, libre e informada a una comunidad o pueblo indígena a efecto de conocer su*

⁴⁶ Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CLXIII, décimo novena sección, de 29 de septiembre de 2015.

decisión sobre algún asunto en particular que afecte sus derechos.

Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada de acuerdo con los usos y costumbres o sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas con la finalidad de llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas a través de su consentimiento libre e informado. De llevarse adecuadamente la consulta, sus resultados tendrán efectos vinculatorios.

ARTÍCULO 75. *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.*

ARTÍCULO 76. *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, garantizando en todo momento los derechos humanos de los pueblos indígenas consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y los instrumentos internacionales.*

Quedan excluidas aquellas costumbres e instituciones que sean incompatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.”

V. CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

➤ DECRETO LEGISLATIVO 323⁴⁷

“ARTÍCULO 35. *El Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un consejero electoral.*

Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, las comisiones de: Organización Electoral; Administración y

⁴⁷ Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CLIX, segunda sección, de 29 de junio de 2014

Prerrogativas; Capacitación Electoral y Educación Cívica y, Vinculación y Servicio Profesional Electoral; funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General. La presidencia de las comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.

Además de las anteriores se creará la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas que se integrará por consejeros, en la que participarán con derecho a voz representantes de los pueblos o comunidades indígenas de la demarcación que elijan autoridades tradicionales bajo el régimen de usos y costumbres.

...

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.

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

Como puede advertirse de las porciones normativas transcritas, el Legislador de Michoacán no solo ha reconocido el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, así como al de autonomía para elegir a sus autoridades conforme con su normativa interna tradicional y a los parámetros del artículo 2º de la Constitución Federal, sino que además estableció una serie de garantías para su efectivo ejercicio, bajo el respeto absoluto a tales sistemas normativos indígenas, dentro de la libertad configurativa que ha sido otorgada para legislar en cumplimiento a lo ordenado por la Carta Magna.

Puesto que el derecho de autogobierno previsto en el citado numeral 2, apartado A, fracción III, de la Ley Suprema se dirige a tutelar el nombramiento de autoridades en el régimen interno, al establecer que las comunidades indígenas cuentan con autonomía para elegir, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siempre que no se contravengan derechos humanos.

En ese entendido, las normas locales antes referidas reconocen la existencia y la validez de sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, al señalarse que tal reconocimiento debe atender a las características las propias y específicas en cada pueblo y comunidad, basados en sus usos y costumbres.

Asimismo, reconocen el efectivo acceso a la justicia de las poblaciones y comunidades indígenas a la jurisdicción del estado, incluida la electoral.

Igualmente, se reconoce la existencia de autoridades indígenas que son electas, designadas o nombradas, precisamente, conforme con las normas, prácticas y procedimientos tradicionales que conforman el correspondiente sistema normativo, y garantiza su acceso efectivo al cargo para que el fueron elegidos, al señalar expresamente que tales autoridades indígenas serán objeto de protección, por parte de las autoridades de toda índole en el Estado de Michoacán, tal como lo mandata el citado arábigo 2º, apartado A, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

De lo anterior, se estima que la interpretación sistemática y funcional de la normativa invocada, desde una perspectiva intercultural, permite advertir que, en Michoacán, los derechos de libre determinación y autonomía de sus pueblos y comunidades indígenas, para elegir a sus autoridades o representantes conforme con sus propios sistemas normativos, así como para que éstos accedan al respectivo cargo, se encuentran reconocidos, protegidos y garantizados, de manera acorde con el artículo 2º de la Constitución General de la República.

Lo anterior se considera así, en atención a que, si bien es competencia del Congreso del Estado armonizar las leyes en materia indígena, respecto a la libre determinación, autonomía y autogobierno de las comunidades y pueblos de origen, lo cierto es que del artículo 2° de la Constitución Federal y de los transitorios derivados de las reformas de este dispositivo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno y el veintidós de mayo de dos mil quince, respectivamente, no se estableció de manera expresa la obligación de legislar sobre la administración directa de los recursos públicos por parte de las comunidades indígenas que así lo hubieren solicitado.

Mas aún, si se toma en cuenta que la transferencia de la administración directa de los recursos derivan de las resoluciones jurisdiccionales que se citaron en párrafos atrás.

Ello, porque de un análisis efectuados de los dispositivos en comento, este Tribunal Electoral no advierte la imposición de obligación legal alguna, dirigida a las legislaturas de las entidades federativas, a efecto de que, en uso de sus facultades y dentro de un plazo determinado, expidan leyes o realicen las reformas o adiciones necesarias respecto al tema que nos ocupa.

Además, de la interpretación del artículo 2o Constitucional en relación con el 2o transitorio de esa reforma a la carta magna, antes invocados, se desprende una obligación directa, que es la de emitir leyes de tutela en materia indígena (*ley general por parte del Congreso de la Unión y leyes estatales por parte de las legislaturas de los estados*); sin embargo, la materia presupuestaria (planeación, otorgamiento, ejecución y control)

para las comunidades de origen no tiene relación directa inmediata con la obligatoriedad de expedición de leyes en materia indígena, sino que se trata de un mecanismo administrativo derivado, pues tal materia (presupuestos) deriva de la administración pública.

Esto es, en la Constitución Federal no existe una obligación absoluta que constriña a las legislaturas locales a emitir normas de forma ineludible en materia presupuestaria a los pueblos naturales.

Pues se reitera, la materia presupuestaria de las comunidades de origen está relacionada con la materia indígena, pero su génesis se encuentra en la materia administrativa, ya que la planeación y control presupuestario está destinado a la administración pública, tal como se desprende de los artículos 28, 73, 115 y 116 de la Constitución Federal.

Con independencia de lo antes decidido, cabe mencionar que la Sala Superior al resolver los juicios **SUP-JDC-1865/2015**, **SUP-JDC-1966/2016** y **SUP-REC-1118/2018** y **acumulados**, sostuvo que las cuestiones de carácter fiscal y administrativo, como es el caso, escapan de la materia electoral cuando estas se encuentran relacionadas, entre otros temas, con las responsabilidades en la ejecución de los recursos económicos que les corresponden a las comunidades indígenas a través de sus autoridades tradicionales.

En consecuencia, se estiman **infundados** los agravios esgrimidos por la parte actora, y por tanto, **no existe la omisión legislativa** atribuida al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por la

parte actora, toda vez que como ha quedado demostrado, no se violentan sus derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno, pues se encuentran reconocidos en el sistema jurídico local.

7. PUBLICITACIÓN DE LA SENTENCIA Y DE SU TRADUCCIÓN

Con el objeto de promover la mayor difusión y publicitación del sentido y alcance de la presente resolución, a los integrantes de las comunidades purépechas de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro y Arantepacua, todas del Estado de Michoacán, este Tribunal estima procedente elaborar un resumen oficial⁴⁸ para tal efecto, y tomando en cuenta que en las comunidades Indígenas citadas se habla la variante lingüística “purépecha” (en español), la cual pertenece a la agrupación lingüística “tarasco” y de la familia lingüística “Tarasca”, por lo tanto, se estima necesario ordenar a perito certificado la traducción del resumen oficial y de los puntos resolutivos, a fin de que tanto la versión en español como las versiones en lengua indígena, puedan difundirse entre la población de esa comunidad.⁴⁹

⁴⁸ Con base en lo previsto por los artículos 2º, apartado A, de la Constitución Federal; 12, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 13, numeral 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; así como 4 y 7, de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

⁴⁹ Al respecto, la Sala Superior, en la jurisprudencia 32/2014, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA”**⁴⁹, ha definido que las comunidades indígenas tienen derecho a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, asimismo orienta la Jurisprudencia 46/2014 de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN”**.

Por lo anterior, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que certifique el resumen y puntos resolutiveos de esta sentencia, a efecto de remitirlos para su traducción; para ello, deberá llevar a cabo las actuaciones necesarias a fin de cumplir con lo señalado en el párrafo anterior.

Una vez que cuente con la traducción aludida, se hace necesaria su difusión por los medios adecuados, por lo que deberá solicitarse al Sistema Michoacano de Radio y Televisión, que coadyuve con este Tribunal para su difusión.

Por tanto, se vincula al Sistema Michoacano de Radio y Televisión, para que coadyuve con la difusión por **tres días naturales** de la traducción correspondiente, a los integrantes de las comunidades purépechas de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro y Arantepacua, mediante sus distintas frecuencias de radio con cobertura en los municipios de Charapan, Tingambato y Nahuatzen, Michoacán; ello, de conformidad con lo dispuesto en el apartado tercero, fracción X, del Manual de Organización del Sistema Michoacano de Radio y Televisión, dado el carácter que tiene aquél, consistente en un organismo público descentralizado del gobierno del Estado de Michoacán, en el que se prevé, dentro de sus atribuciones, el difundir una programación que fortalezca una identidad cultural y social de los michoacanos.

Para efecto, se deberá considerar como oficial el siguiente resumen:

RESUMEN OFICIAL DE LA SENTENCIA

TEEM-JDC-197/2018

El 17 de septiembre de 2018, autoridades de las comunidades purépechas de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro, y Arantepacua, presentaron escrito de demanda, en contra del Congreso del Estado de Michoacán, a fin de controvertir, a su decir, la omisión en la reforma integral, previa consulta libre e informada, al régimen de administración del presupuesto público del estado, contenido en diversas normas jurídicas, para conocer y regular la actuación de consejos de gobierno comunitario que administran sus recursos propios y ejercen funciones de gobierno, respetando los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en sesión pública de 21 de noviembre de 2018, estableció que el Congreso del Estado de Michoacán, a través de reformas a diversos ordenamientos jurídicos ha reconocido el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, autonomía y autogobierno, conforme lo mandado por el artículo 2º de la Constitución Federal, además ha establecido una serie de garantías para su efectivo ejercicio, bajo el respeto absoluto de los sistemas normativos indígenas.

Por tanto, para impugnar la omisión legislativa que las comunidades actoras le atribuyen al Congreso del Estado, era necesario demostrar la existencia de un mandato constitucional que lo obligue a expedir disposiciones generales.

Sin embargo, en el presente asunto no existe una obligación para el Congreso del Estado del cual derive el derecho que demandan su cumplimiento las comunidades actoras.

En consecuencia, resultó inexistente la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de Michoacán.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **sobresee** el juicio ciudadano por lo que respecta a

los ciudadanos Martha María Calderón Garnica y Norberto Zacarías Nicolás, conforme a lo establecido en el apartado tercero de la presente resolución.

SEGUNDO. Es **infundada** la demanda presentada por las comunidades purépechas de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro y Arantepacua, de Michoacán, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **TEEM-JDC-197/2018**, conforme a lo expuesto en este fallo.

TERCERO. Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que de manera inmediata proceda en los términos del apartado séptimo de esta sentencia.

CUARTO. Se **vincula** al Sistema Michoacano de Radio y Televisión para que coadyuve con este Tribunal en la difusión durante tres días naturales del resumen oficial y los puntos resolutivos de esta sentencia a los integrantes de las comunidades purépechas de San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichátaro y Arantepacua, mediante sus distintas frecuencias de radio con cobertura en los municipios de Charapan, Tingambato y Nahuatzen, Michoacán.

NOTIFÍQUESE; **personalmente** a los actores; por **oficio**, acompañando copia certificada de la presente sentencia, a la autoridad responsable y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como al Sistema Michoacano de Radio y Televisión y al perito oficial para la traducción, anexando copia certificada del resumen oficial y de

los puntos resolutiveos; y **por estrados**, a los demás interesados; lo anterior, con fundamento en los artículos 37, fracciones I, II y III; 38 y 39, de la Ley de Justicia Electoral; y 74 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, a las dieciséis horas con cuatro minutos del día de hoy, por mayoría de votos, en sesión pública, lo resolvieron y firmaron, los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Magistrado Presidente Omero Valdovinos Mercado así como la Magistrada Yolanda Camacho Ochoa, y los Magistrados José René Olivos Campos, *-quien fue ponente-* y Salvador Alejandro Pérez Contreras, y con voto en contra del Magistrado Ignacio Hurtado Gómez, ante el Secretario General de Acuerdos, licenciado Arturo Alejandro Bribiesca Gil, que autoriza y da fe. **Conste.**

MAGISTRADO PRESIDENTE

(Rúbrica)

OMERO VALDOVINOS MERCADO

MAGISTRADO

(Rúbrica)

**IGNACIO HURTADO
GÓMEZ**

MAGISTRADA

(Rúbrica)

**YOLANDA CAMACHO
OCHOA**

MAGISTRADO

(Rúbrica)

**JOSÉ RENÉ
OLIVOS CAMPOS**

MAGISTRADO

(Rúbrica)

**SALVADOR ALEJANDRO
PÉREZ CONTRERAS**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

(Rúbrica)

ARTURO ALEJANDRO BRIBIESCA GIL

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 66, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN FORMULA EL MAGISTRADO IGNACIO HURTADO GÓMEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO CON LA CLAVE TEEM-JDC-197/2018.

Respetuosamente, me permito formular el presente voto particular, porque no comparto la decisión adoptada por la mayoría de los integrantes del Pleno de este Tribunal Electoral, en cuanto a declarar infundada la demanda planteada por las comunidades actoras.

Lo anterior, sustancialmente con base en los siguientes argumentos:

1. En primer lugar se debe tener presente que, quienes acuden a esta instancia jurisdiccional son comunidades de origen –San Felipe de los Herreros, San Francisco Pichataro y Arantepacua– a las que por resolución judicial ya se les ha reconocido su derecho a la administración directa de sus recursos económicos.

2. Con esa calidad, el acto reclamado consiste en la omisión del congreso local de *“reconocer y regular la actuación de consejos de gobierno comunitario que administran sus recursos propios y ejercen funciones de gobierno, respetando sus derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno”*.

Lo anterior, afirman los actores, “... **ya que en la interacción administrativa con el gobierno del estado de Michoacán derivada de nuestro ejercicio tanto del presupuesto público como de funciones de gobierno, se nos aplica por equiparación el régimen jurídico de los ayuntamientos establecido en la Constitución local, ... y se nos da el mismo trato que a los ayuntamientos, cuando en realidad tenemos diferencias sustantivas y diametrales respecto de esta figura: nuestras comunidades no son municipios...**” (el destacado es propio)

3. En consecuencia, solicitan que el Congreso, previa consulta libre e informada legisle en cuanto al reconocimiento de las instancias comunitarias que administran los recursos de la comunidad y ejercen funciones de gobierno, pues dichas instancias y comunidades, **ni son ayuntamientos, ni son municipios, y por tanto no son equiparables.**

4. Y si bien, no expresan algún elemento de hecho específico y concreto de afectación respecto de la forma en que dicha omisión vulnera sus derechos, en suplencia de queja, desde mi perspectiva tal afectación se advierte cuando se hace referencia a la “*interacción administrativa con el gobierno del estado de Michoacán derivada de nuestro ejercicio tanto del presupuesto público como de funciones de gobierno*”; por lo que, ante la falta de reconocimiento legislativo, se infiere válidamente la eventual presencia de obstáculos de diversa índole, principalmente administrativos, que no permiten de manera eficaz el ejercicio pleno de su derecho al autogobierno.

5. En ese sentido, si son las propias comunidades las que solicitan el reconocimiento y regulación legislativa, previa consulta libre e informada, sobre un tema que ciertamente no se encuentra legislado en el estado de Michoacán, y que además es competencia del Poder Legislativo Local, entonces surge la interrogante simple y llana: ¿debe el Congreso local legislar en la materia?

6. En el proyecto se sostiene que no, principalmente por lo siguiente:

i. Porque con motivo de la reforma constitucional de dos mil uno, en los transitorios no se estableció de manera expresa la obligación de legislar en materia de administración directa.

ii. Porque la materia presupuestaria para las comunidades de origen no tiene relación directa con la obligatoriedad de expedir leyes en materia indígena; esto es, en la Constitución no existe obligación absoluta que constriña a las legislaturas locales a emitir normas de forma ineludible en materia presupuestaria a los pueblos naturales.

iii. Porque la Sala Superior en diversos precedentes sostuvo que las cuestiones de carácter fiscal y administrativo, escapan a la materia electoral.

7. No obstante lo anterior, respetuosamente desde mi perspectiva existe base jurídica que permite concluir una omisión.

i. En primer lugar respecto del argumento de que la materia fiscal y administrativa, “como es el caso” escapa a lo electoral, en todo caso debió dar pie a una improcedencia, sin embargo, independientemente de ello, a mi juicio la Litis se centra en la omisión de legislar, al margen de procedimientos, contenido y alcances que dicha actividad legislativa tuviera al momento de desplegarse.

En todo caso, el hecho de exigir normativa en la materia por su relación con el autogobierno de dichas comunidades, encuentra su razón de ser precisamente en lo sustentado por la Sala Superior en el sentido de que la administración directa de los recursos que le corresponde a las comunidades de origen es lo que permite la realización de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno en la medida que puedan contar con un mínimo de derechos para garantizar la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural.

En otras palabras, la administración de los recursos como instrumento para garantizar sus propios derechos, más allá de su connotación formal contable, financiera, presupuestal o administrativa.

ii. Ciertamente, la reforma de dos mil uno contenía un mandato expreso de armonización legislativa, sin embargo pretender que por el hecho de que en aquel momento no se previó legislar en materia de administración directa de recursos al ser un tema de determinación judicial que

surgió hasta el dos mil quince en el llamado asunto “Pichátaro”, a mi juicio simplemente pierde sentido, pues ciertamente no se puede buscar base normativa que obligue a legislar en un contexto en el que la temática que nos ocupa aún no se delineaba.

iii. Sin embargo, eso no quiere decir que no exista dicho mandato. Para ello tomo de entrada dos premisas de la propia sentencia: 1. Al respecto se indica que la propia Sala Superior ha sustentado que existe omisión cuando el legislador no cumple un mandato impuesto “implícitamente”; y 2. Al analizarse los tipos de omisiones a partir de la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en dicha tipología se habla de obligaciones y mandatos de legislar, y en ninguna de las referencias se habla de que tengan que ser necesariamente expesos.

iv. En ese sentido, al reconocerse en la línea jurisprudencial de la Sala Superior que el tema de la administración directa de los recursos económicos de una comunidad está interdependientemente vinculada con la eficacia de sus derechos constitucionales y convencionales al autogobierno, autonomía y autodeterminación, así como con el bienestar de sus integrantes, dignidad e identidad cultural, entonces, a mi juicio, existe un mandato implícito de legislar por parte del órgano del estado que tiene competencia para ello, y que es el Congreso Estatal.

v. Ciertamente también se podría sostener con base en lo razonado por la Suprema Corte –al delinear su tipología de

omisiones— que en todo caso legislar o no en la materia, ante la falta de mandato expreso, corresponde a una potestad del órgano legislativo quien, en todo caso, es el que decide o no ejercer.

vi. Sin embargo, tampoco se debe perder de vista que dicho criterio se sustentó en la novena época, en dos mil seis, antes de la reforma constitucional de dos mil once en materia de derechos humanos, por lo que ante ello, con base en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considero que el mandato implícito adquiere mayor fuerza al estar en juego derechos fundamentales de comunidades de origen, dejando de ser un tema de ejercicio meramente potestativo, pues como se ha dicho, lo que está en juego son sus derechos constitucionales y convencionales a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, y con ello el bienestar de sus integrantes, su dignidad e identidad cultural, entre otros.

vii. A más que, como se ha dicho, las propias comunidades así lo solicitan previa consulta libre e informada.

Por los razonamientos antes emitidos, es que formulo el presente voto particular.

MAGISTRADO

(Rúbrica)

IGNACIO HURTADO GÓMEZ