



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN POR EL QUE SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PRESENTADA POR EL AYUNTAMIENTO DE TANGAMANDAPIO, MICHOACÁN.

GLOSARIO:

Código Electoral:	Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo;
Consejo General:	Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán;
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
Constitución Local:	Constitución Política del estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo;
Coordinación:	Coordinación de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán;
Ley Orgánica:	Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo;
Ley de Mecanismos:	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo;
Instituto Electoral:	Instituto Electoral de Michoacán;
Reglamento de Consultas:	Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas;

ANTECEDENTES:

PRIMERO. Ley Orgánica. El treinta de marzo del dos mil veintiuno¹, fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, la Ley Orgánica, en la que se reguló el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a solicitar el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales.

¹ Todas las fechas corresponden al presente año con excepción de aquellas que así lo especifiquen.



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

SEGUNDO. Consulta presentada ante el Instituto. Mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes del Instituto, el veintisiete de abril, signado por el Maestro en Derecho José Martín Ramos Ruiz, en cuanto apoderado legal del Ayuntamiento de Tangamandapio, Michoacán, quien solicitó al Instituto lo siguiente:

...
CUARTO. Que una de las principales dudas e interrogantes que surge de la transferencia del presupuesto directo a las comunidades indígenas es el correcto ejercicio de los recursos, toda vez que en los términos de los artículos 115 y 134 de la Constitución se señala por un lado quién será el encargado de brindar los servicios públicos municipales y, por el otro, quién es el responsable del correcto ejercicio del presupuesto, recayendo estas responsabilidades en el gobierno municipal, motivo por el cual, se plantea la siguiente consulta en los sentidos siguientes:

- 1. ¿Dentro del proceso de consulta se integrarán planteamientos y cuestiones relativas a la fiscalización de recursos, rendición de cuentas y comprobación de los recursos susceptibles de presupuesto directo?*
- 2. Tomando en consideración la multiplicidad de los fondos que ejerce el municipio, siendo estos federales, estatales y recursos propios ¿las comunidades indígenas tienen derecho a la totalidad de los presupuestos, incluyendo específicamente los recursos propios a pesar de que las mismas no contribuyen a la recaudación del impuesto predial?*
- 3. ¿Dentro del proceso de consulta será susceptible de coordinar la misma con personal de la Auditoría Superior del Estado para efectos de determinar con puntualidad las responsabilidades en materia de fiscalización, rendición de cuentas y comprobación del gasto?*
- 4. ¿El proceso de consulta atenderá que señala la Ley Orgánica Municipal atenderá a su viabilidad en función del presupuesto del que disponga el Instituto para su realización?*
- 5. ¿El mecanismo de democracia directa consistente en el Presupuesto Participativo puede suplir el Presupuesto Directo?*
- 6. ¿Cuáles son los estándares mínimos para considerar que un proceso de consulta es libre, informada y de buena fe?*
- 7. En caso de que los estándares señalados en el numeral anterior, no sean satisfechos a cabalidad ¿la consulta puede ser considerada como nula?*
- 8. ¿El Consejo General del Instituto Electoral puede decretar la nulidad de la consulta, en los casos en los que no cumpla los estándares que recaigan al planteamiento número 6 seis o, en su caso, quién sería el legitimado para lo anterior?*
- 9. Con respeto a lo establecido en la fracción II del Artículo 118, el cual determina que se podrán firmar convenios de prestación de servicios con el municipio respectivo, ¿en el convenio relativo se podrán señalar quién asume las responsabilidades en materia de fiscalización, rendición de cuentas y comprobación del gasto público o, en su caso; quién sería el responsable de tales obligaciones?*
- 10. El procedimiento establecido en el artículo 119 de la Ley Orgánica Municipal es constitucional, al determinar en el proceso de selección de titular de la Dirección*



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

de Asuntos Indígenas que la Comisión de Asuntos indígenas deberá proponer al Ayuntamiento el titular de dicha área, al ser juez y parte la citada comisión?

11. *¿Dentro de las autoridades tradicionales, se obligan las mismas a instaurar un Órgano de Control interno que audite y/o fiscalice el gasto público?*
12. *¿Es constitucional el apartado citado en el hecho último de la presente Ley al determinar derechos u obligaciones que no se encuentran establecidos en el artículo 115 y 134 de la Constitución?*

Los presentes planteamientos se formulan, en virtud de la oscuridad con la que la Ley Orgánica Municipal regula el procedimiento aludido, asimismo, a priori, se puede apreciar cierta inconstitucionalidad de los procedimientos respectivos.

Es por la anteriormente expuesto que solicito a Usted lo siguiente:

PRIMERO. Admitir a estudio la presente consulta y resolver en su oportunidad lo que a derecho proceda.

SEGUNDO. Se certifique el Poder adjunto a la presente para que se devuelva el mismo al suscribiente.

TERCERO. Recepción e integración de expediente. Mediante acuerdo dictado el tres de mayo, por la Titular de la Coordinación, se tuvo por recibido el escrito señalado en el antecedente segundo, así como se ordenó la integración del expediente IEM-CEAPI-CA-04/2021 y la elaboración del proyecto de Acuerdo para su atención.

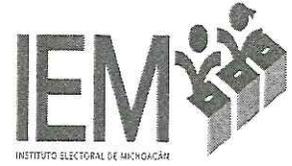
CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Competencia del Instituto. De conformidad con los artículos 41, base V, apartado C, de la Constitución Federal, 98 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 98 de la Constitución Local, en relación con el numeral 29 del Código Electoral, el Instituto es un organismo público local, permanente y autónomo, responsable del ejercicio de la función estatal de dirigir, organizar y vigilar las elecciones en el Estado, así como los procesos de participación ciudadana en los términos que prevengan la ley de la materia; que en el desempeño de su función se rige por los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo. Además de ser autoridad en la materia electoral en los términos que establece la normatividad.

De igual manera, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 27 numeral 2, dispone que los Organismos Públicos Locales, en el



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán la correcta aplicación de las normas correspondientes en cada entidad.

Por su parte, el artículo 30 del Código Electoral, establece como fines del Instituto aquellos que determine la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para los Organismos Públicos Locales Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Constitución Local y el propio Código.

Asimismo, por disposición de los artículos 32 y 34, fracciones III, XXXIII y XLIII del Código Electoral, el Consejo General, como órgano de dirección superior del Instituto, tiene la atribución de atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, así como a los mecanismos de participación ciudadana que le correspondan, tomando los acuerdos necesarios para su cabal cumplimiento; así como desahogar las dudas que se presenten sobre la aplicación e interpretación del Código y resolver los casos no previstos en el mismo; y las demás que le confiere el Código y otras disposiciones legales.

SEGUNDO. Marco normativo relativo a las consultas libres, previas e informadas.

- **De la consulta a las comunidades indígenas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.**

Respecto a las consultas previas, libres e informadas que soliciten al Instituto las comunidades indígenas en términos de la Ley Orgánica, dicha normativa señala en sus artículos 116 al 119 lo siguiente:

Que en las comunidades indígenas se podrán elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con el propósito de fortalecer su participación y representación política y que consecuentemente, podrán ser reconocidas las autoridades indígenas, de aquellas comunidades previstas en el catálogo de pueblos y comunidades indígenas del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

Que las comunidades indígenas en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación podrán organizarse con base a sus usos y costumbres, podrán



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

participar en el presupuesto participativo en los términos previstos en la reglamentación correspondiente.

Que, para la ejecución del presupuesto, las comunidades podrán participar en la determinación del tipo de obras que habrán de realizarse en las comunidades mediante consultas públicas.

En el caso de ejercer recursos presupuestales en forma directa, las autoridades de las comunidades indígenas observarán el marco regulatorio en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidades administrativas.

Que las comunidades indígenas que tengan el carácter de Tenencia tendrán el derecho a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el municipio que deberá incluir la totalidad del impuesto predial recaudado en la respectiva comunidad; siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe.

Que las autoridades comunales indígenas que asuman las atribuciones mencionadas en dicha Ley tendrán la personalidad jurídica y atribuciones que el reglamento municipal respectivo les otorgue.

Que para hacer efectivo su derecho al autogobierno, en el caso de las comunidades que así lo deseen y cumplan con todos los requisitos que señale la reglamentación municipal y estatal respectiva; las comunidades indígenas solicitarán el ejercicio y administración directa de los recursos presupuestales, de la siguiente forma:

- I. Las comunidades indígenas, vía sus representantes autorizados por las respectivas asambleas, deberán presentar una solicitud ante el Instituto y el Ayuntamiento respectivo, en la que se especifique que por mandato de la comunidad y en ejercicio de sus derechos de autonomía y autogobierno, desean elegir, gobernarse y administrarse mediante autoridades tradicionales;
- II. La solicitud deberá ser acompañada por el acta de asamblea y firmada por todas las autoridades comunales; y,
- III. Una vez presentada la solicitud, el Instituto realizará en conjunto con el Ayuntamiento, en un plazo de quince días hábiles, una consulta a la comunidad en la que se especifique si es deseo de la comunidad el elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma, en la que, se deberán



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

observar los principios y requisitos establecidos en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, con la finalidad de cumplir con los parámetros internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Que las comunidades indígenas que decidan ejercer su derecho al autogobierno, a través de sus autoridades o representantes, de conformidad al procedimiento de consulta que haya dado lugar al ejercicio del presupuesto directo, podrán asumir las siguientes funciones:

- I. Administrar libre y responsablemente los recursos presupuestales mediante aplicación directa, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- II. Prestar los servicios públicos catalogados como municipales dentro de esta misma ley, pudiendo celebrar convenio de prestación de dichos servicios con el Ayuntamiento respectivo;
- III. Formular, aprobar y aplicar los planes de desarrollo comunal, de conformidad con sus mecanismos de gobierno interno, sus usos y costumbres, comunicando dicho plan de desarrollo al Ayuntamiento; y,
- IV. Organizar, estructurar y determinar las funciones de su administración comunal conforme a sus propias formas de gobierno, normas, usos y costumbres.

En la misma medida en que las autoridades comunales asuman dichas atribuciones, se transferirán también las obligaciones correlativas que estuvieran a cargo de los Ayuntamientos. Dicha transferencia incluirá únicamente las obligaciones generales previstas por la Ley Orgánica, la Constitución Federal, la Constitución Local y demás ordenamientos jurídicos que rijan a la Administración Municipal.

Los términos en que las autoridades comunales indígenas asuman obligaciones municipales deberán ser informados a la comunidad durante el proceso de consulta que dé lugar al ejercicio del presupuesto directo.

- **De la consulta ciudadana a comunidades indígenas en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán.**

Por su parte, la Ley de Mecanismos establece un apartado relativo a las consultas a comunidades indígenas, en cuyos artículos 73 al 76 establece que la consulta



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

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 regulada en los términos de ese apartado legal 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.

Que el Instituto 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; y en corresponsabilidad con la comunidad o pueblo indígena deberá realizar la consulta en todas sus etapas, en su lengua si así lo acuerda la comunidad.

Que el Instituto, a solicitud de algún integrante de una comunidad indígena u órgano del Estado, podrá realizar una consulta previa, libre e informada a una comunidad o pueblo indígena a efecto de conocer su decisión sobre algún asunto en particular que afecte sus derechos. 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.

Que, para la celebración de la consulta previa, libre e informada, la comunidad indígena puede proponer, además de los medios que este capítulo contempla, algún otro que, derivado de sus usos y costumbres o sistemas normativos y de gobierno interno resulten más convenientes para los efectos requeridos.

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 Federal, la Constitución local y los instrumentos internacionales, quedando excluidas aquellas costumbres e instituciones que sean incompatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

- **Regulación de las consultas previas, libres e informadas en el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas.**

El Reglamento de Consultas tiene por objeto regular las consultas libres, previas e informadas de las comunidades indígenas de conformidad a la Ley de Mecanismos, y su aplicación corresponde al Consejo General, a la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas, la Coordinación o cualquier área designada por el Consejo General, quienes tendrán la obligación de asegurar su observancia y cumplimiento.

Procedimiento de consulta. De conformidad con lo previsto en los artículos 12 y 13 del Reglamento de Consultas, el proceso de consulta se integra de las etapas y temporalidades siguientes:

Una vez que el Instituto tenga conocimiento de la solicitud de consulta y obtención del consentimiento previo, libre e informado de las comunidades y pueblos indígenas, tendrá un plazo de hasta 15 días hábiles para elaborar el Acuerdo de respuesta a la solicitud, debiendo presentarlo al Consejo General para los efectos jurídicos procedentes.

- a) **Las actividades preparatorias.** La que se desahoga con la celebración de las reuniones necesarias para la elaboración del plan de trabajo para la consulta (artículo 19 del Reglamento de Consultas).
- b) **La fase informativa.** Etapa que tiene como finalidad que las comunidades y pueblos indígenas cuenten con la información necesaria para tomar una determinación y, en su caso, las posibles afectaciones políticas, sociales, culturales, de salud, medio ambiente o respecto a sus derechos reconocidos que la medida que se somete a su proceso de consulta implique (artículo 23 del Reglamento de Consultas).
- c) **La fase consultiva.** Se refiere a la etapa en la que se pregunta a los pueblos y comunidades indígenas, incluyendo a sus autoridades tradicionales, el aspecto o tema materia de la consulta. Fase que se desarrolla conforme a lo establecido en el plan de trabajo, así como los parámetros internacionales,



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

cuidando que no se vulneren los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. (artículo 30 del Reglamento de Consultas); y,

- d) **La publicación de resultados.** Dicha fase implica la difusión de los resultados del proceso de consulta en espacios públicos de la comunidad o pueblo indígena y, en su caso, se notificarán al órgano u órganos del estado involucrado (artículo 32 del Reglamento de Consultas).

TERCERO. Metodología para emisión de pronunciamiento. Tal como se refiere en el antecedente segundo, el Ayuntamiento de Tangamandapio a través de su apoderado legal realizó diversos cuestionamientos a este órgano administrativo electoral en atención a lo establecido en el capítulo XXI de la Ley Orgánica denominado “De los Pueblos Indígenas”.

Ahora bien, es preciso señalar que este Instituto no cuenta con facultades para definir aspectos relacionados con la hacienda municipal; por lo que, respecto a la transferencia del presupuesto directo a las comunidades indígenas, así como su correcto ejercicio y las responsabilidades que surjan de éste, son cuestiones de las que este Instituto carece de atribuciones para hacer comentario alguno.

Por su parte la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo 46/2018, relativo a la demanda planteada ante la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, por el Agente Municipal y otros de la comunidad Santa María Nativitas Coatlán, perteneciente al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, en el que demandaron del Ayuntamiento del citado Municipio, entre otros: i. El reconocimiento pleno y efectivo del derecho de libre determinación y autonomía de su comunidad indígena, así como la declaración del reconocimiento pleno del derecho a que se asigne a su comunidad recursos necesarios y suficientes para que provea su desarrollo y, ii. La asignación de recursos correspondientes al ramo 28 y a los fondos III y IV del ramo 33; la Segunda Sala de la Corte asumió el criterio de que el problema jurídico no era de naturaleza electoral, consecuentemente, la Sala Especializada en Justicia Indígena era competente para conocer de la controversia en virtud de que el planteamiento de la actora lo hace depender de la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas.



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

En el mismo sentido, la Sala Superior al emitir sentencia en los juicios ciudadanos SUP-JDC-131/2021 y SUP-JDC-145/2020, ambos resueltos en ocho de julio de dos mil veinte, abandonó los criterios que había implementado respecto de la administración directa de los recursos públicos por parte de las comunidades indígenas. Por su parte el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en los juicios ciudadanos TEEM-JDC-030/2019, TEEM-JDC-060/2019, determinó su incompetencia para conocer de asuntos relativos al derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, ya que como estableció la Suprema Corte de Justicia, no se trata de materia electoral.

Con base en los precedentes referidos, se sustenta la actuación y decisiones de este órgano electoral, por lo que, con ese fundamento, se dará respuesta a los cuestionamientos solicitados, atendiendo a lo que sea competencia de este órgano electoral, de conformidad con el principio de legalidad que rige su actuar.

CUARTO. Pronunciamiento a los aspectos solicitados.

1. *¿Dentro del proceso de consulta se integrarán planteamientos y cuestiones relativas a la fiscalización de recursos, rendición de cuentas y comprobación de los recursos susceptibles de presupuesto directo?*

En lo particular no, en lo general sí, ya que en la fase informativa se le hace saber a la comunidad de manera general los derechos y obligaciones que conlleva la administración de los recursos, pero no se precisa de forma pormenorizada a descripción y alcance de cada una de estas obligaciones, toda vez que la información más precisa se brindará en un momento posterior a las autoridades tradicionales que la comunidad determine para la administración de recursos, por parte de las instituciones correspondientes en materia.

Durante el desarrollo de la consulta únicamente se precisa la información mínima indispensable para que la comunidad conozca las implicaciones de la administración de los recursos y con base en ello pueda responder en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 117 de la Ley Orgánica, relativo a si es su deseo elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma.

Los temas de fiscalización de recursos, rendición de cuentas y comprobación de recursos no son materia de la consulta por parte de este Instituto.



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

2. *Tomando en consideración la multiplicidad de los fondos que ejerce el municipio, siendo estos federales, estatales y recursos propios ¿las comunidades indígenas tienen derecho a la totalidad de los presupuestos, incluyendo específicamente los recursos propios a pesar de que las mismas no contribuyen a la recaudación del impuesto predial?*

Por lo que hace a ese punto, este Instituto carece de atribuciones para hacer alguna manifestación al respecto, por incidir en temas presupuestarios mismos que escapan de la competencia de este órgano administrativo electoral. Por lo que la competencia del Instituto se limita únicamente a consultar a la comunidad respecto de si es su deseo elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma, respecto de los elementos cualitativos y cuantitativos estos corresponden a otras autoridades en la materia.

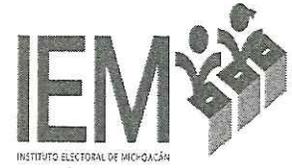
Por otro lado, si es deseo de la comunidad contar personas que puedan brindar la información a efecto de que puedan resolver las dudas que se generen en torno al tema, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 del Reglamento de Consultas este Instituto puede realizar las gestiones necesarias para tal efecto.

3. *¿Dentro del proceso de consulta será susceptible de coordinar la misma con personal de la Auditoría Superior del Estado para efectos de determinar con puntualidad las responsabilidades en materia de fiscalización, rendición de cuentas y comprobación del gasto?*

La fracción III del artículo 117 de la Ley Orgánica, ordena que la consulta previa, libre informada será realizada por este Instituto en conjunto con el ayuntamiento, aunado a que su finalidad se limita a cuestionar a la comunidad si es su deseo administrarse de manera autónoma, de esta manera es la fase informativa en donde se hace del conocimiento de la comunidad las responsabilidades de organización, administrativas, de fiscalización que se derivan de la administración y ejercicio de los recursos públicos, por lo que será en el desarrollo de las actividades preparatorias en donde, de ser el caso si es viable considerar la intervención de alguna dependencia en la fase informativa de la consulta previa, libre e informada que se trate.



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

4. *¿El proceso de consulta atenderá (sic) que señala la Ley Orgánica Municipal atenderá a su viabilidad en función del presupuesto del que disponga el Instituto para su realización?*

Todas las actividades de este Instituto se llevan a cabo de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, pero dicha situación no es condicionante para la realización o no de las consultas previas, libres e informadas a las comunidades indígenas, ya que también es responsabilidad del Instituto garantizar el ejercicio de los derechos político electorales de todas y todos los ciudadanos; así, desde la elaboración del anteproyecto de presupuesto de este Instituto para el ejercicio fiscal 2021, se proyectó la realización de consultas a comunidades indígenas por lo que es un aspecto que se tiene presupuestado.

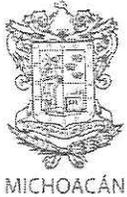
Sin embargo, no se omite referir que, la proyección presupuestal fue previa a la reforma de la Ley Orgánica; por lo que a partir de la misma, se han recibido un cúmulo de solicitudes de consulta, motivo por el cual, el Instituto se encuentra maximizando los recursos materiales y humanos a fin de dar cumplimiento a la ley, y garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas con la realización de las consultas solicitadas.

5. *¿El mecanismo de democracia directa consistente en el Presupuesto Participativo puede suplir el Presupuesto Directo?*

No. El presupuesto participativo y el ejercicio directo de los recursos no se excluyen entre sí, se tratan de figuras diferentes.

Esto es, de acuerdo con el artículo 63 de la Ley de Mecanismos, el presupuesto participativo es el mecanismo, por el cual, las y los ciudadanos michoacanos deciden el destino en que deban aplicarse los recursos públicos considerando proyectos específicos, que versen sobre acciones y obras a realizar en las zonas en que se dividan los municipios, sin distinción de su adscripción indígena o no.

Por otro lado, el ejercicio directo de los recursos por parte de las comunidades indígenas que, previo la realización de la consulta respectiva, decidan llevar a cabo, conllevará, para la autoridad comunitaria que lo ejerza, la obligación de respetar a sus habitantes, el derecho de participar, mediante el mecanismo de presupuesto directo, en el destino de los recursos públicos, dado que ya será la autoridad que



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

adquirirá las responsabilidades que anteriormente tenía el municipio, una de ellas, garantizar el ejercicio del presupuesto participativo.

6. *¿Cuáles son los estándares mínimos para considerar que un proceso de consulta es libre, informada y de buena fe?*

Los artículos 2, punto 1, 6, punto 1, incisos a) y b) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y, 3, 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establecen el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta, derivado del ejercicio de la libre determinación, señalando que los Estados cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, por lo que deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de éstos, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto a su integridad.

En lo concerniente al concepto de consulta, la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-758/2015, determinó que el derecho a la consulta implica la necesidad de que las comunidades y pueblos indígenas participen de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten.

Asimismo, estableció que ese derecho implica el reconocimiento de la necesidad de involucrar de manera directa e inmediata a dichas comunidades y pueblos en las políticas y acciones estatales que afecten sus intereses y tiene por objetivo evitar tanto la imposición arbitraria de medidas, como la exigencia de tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las poblaciones indígenas interesadas o afectadas.

Bajo dichas premisas, la Sala Superior, determinó en la sentencia del expediente SUP-JDC-1865/2015, que la consulta formulada a las comunidades y pueblos indígenas respecto de cuestiones que les atañen, pero que son adoptadas por entidades externas, implica un mecanismo de retroalimentación que permite a las autoridades estatales conocer, valorar y sobre todo tomar en cuenta su opinión, a fin de obtener un conocimiento libre, previo e informado sobre las políticas y acciones públicas que afectan sus intereses y derechos.

La consulta previa es un derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas, el cual tiene un doble aspecto: constituye un derecho procedimental, es decir, un



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

instrumento central para salvaguardar la realización de un amplio conjunto de derechos de dichos sujetos, así como un derecho sustantivo, en cuanto expresión concreta del derecho a la libre determinación.

Es un derecho colectivo en la medida que sus titulares son los pueblos o comunidades indígenas que pueden llegar a ser afectados por alguna medida legislativa o administrativa dictada por las autoridades competentes. Con este derecho se busca integrar los esquemas comunitarios de toma de decisiones que utilizan tradicionalmente dichos pueblos o comunidades para permitirles ejercer su derecho de participación política de una manera más adecuada y cercana a sus propias formas de convivencia.

Conforma un derecho procedimental en cuanto es un conjunto de condiciones y principios que deben cumplir y observarse para validar un proceso de toma de decisiones que les pueden afectar. En ese sentido, sirve como un instrumento que los propios pueblos y comunidades indígenas utilizan para defender otros derechos del cual son titulares como son, su derecho a la identidad cultural, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, a la protección de sus tierras y sus formas de convivencia, entre otros.

Esto, porque si los pueblos y comunidades tienen la facultad de determinar su condición política, social, cultural y económica, ello sólo es posible en la medida que participan como sujetos centrales en los procesos de decisión que tienen un impacto directo en sus derechos e intereses, con lo cual surge un nuevo paradigma en el cual se superan las visiones y políticas colonialistas, aislacionistas, paternalistas o internacionalistas que rigieron previamente la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

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



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

Por tanto, la Sala Superior determinó que de una interpretación sistemática y armónica, de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 6º, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en relación con el artículo 1º constitucional, así como teniendo en cuenta las sentencias respectivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (entre otras, las emitidas en los casos del Pueblo Saramaka vs. Surinam y del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador), cabe concluir que el derecho a la consulta previa es un derecho que forma parte del parámetro de control de la regularidad constitucional que tiene como titulares a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus autoridades representativas o tradicionales, y como obligados a todas las autoridades, las que, en el ámbito de sus atribuciones, están obligados a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptibles de afectar sus derechos e intereses.

Por ende, los elementos fundamentales para concretar el derecho a la consulta es que se lleve a cabo previamente a las acciones, que se dirija a los afectados o a sus representantes legítimos, que se realice de buena fe y a través de los medios idóneos para su desarrollo, que provea toda la información necesaria para tomar las decisiones, en particular, la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural y ambiental, que se busque el acuerdo y, en ciertos casos, que sea obligatorio obtener el consentimiento libre e informado de las comunidades, todo lo anterior, a través de procesos culturalmente adecuados y usando las formas e instituciones que ellos mismos ocupan para tomar decisiones.

En este contexto, de acuerdo con lo consultado la consulta a una comunidad o pueblo indígena debe cumplir los parámetros siguientes:

- **Endógeno:** El resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad.
- **Libre:** El desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo.
- **Pacífico:** Se debe privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad.



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

- **Informado:** Se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez, dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que, en un ejercicio constante de retroalimentación, se lleve a cabo la consulta correspondiente.
- **Democrático:** En la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos.
- **Equitativo:** Debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.
- **Socialmente responsable:** Debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas; y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas. En ese sentido, se exige que el procedimiento se lleve a cabo tomando en consideración las necesidades y requerimientos de las comunidades y pueblos indígenas, con el fin de hacer efectivo su derecho a la consulta.
- **Autogestionado:** Las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.
- **Previa:** Uno de los elementos trascendentales del ejercicio del derecho a la consulta consiste precisamente en el momento en que se realiza, pues la misma es clave para un verdadero ejercicio de decisión por parte de los pueblos afectados.
- **Buena fe:** El principio de buena fe articula y engloba todos los otros principios a los que se ha hecho referencia, ya que una consulta de buena fe implica la observancia estricta de dichos principios y estándares internacionales, de tal manera que una consulta de buena fe implica que los pueblos y comunidades adopten el acuerdo correspondiente de manera libre, pacífica, siguiendo sus propias tradiciones y costumbres,



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

con la suficiente anticipación que les permite emitir una respuesta consciente, con pleno conocimiento de causa, para lo cual se requiere información completa, cabal y veraz, pues sólo de esa manera podrán comprender el tema que se les consulta y las implicaciones del mismo.

7. *En caso de que los estándares señalados en el numeral anterior, no sean satisfechos a cabalidad ¿la consulta puede ser considerada como nula?*
8. *¿El Consejo General del Instituto Electoral puede decretar la nulidad de la consulta, en los casos en los que no cumpla los estándares que recaigan al planteamiento número 6 seis o, en su caso, quién sería el legitimado para lo anterior?*

Respecto a estos cuestionamientos, es obligación del Instituto Electoral garantizar que las consultas previas, libres e informadas, cumplan con lo dispuesto en la Constitución Federal; la Constitución Local; el Código Electoral; la Ley de Mecanismos; el Reglamento de Consultas; y ahora, con la Ley Orgánica, es decir, con los parámetros y estándares, constitucionales, convencionales, legales y reglamentarios; así como también lo es calificar y en su caso declarar la validez de la consulta, una vez que se haya valorado el cumplimiento de todos los parámetros establecidos en el Plan de Trabajo y en la convocatoria aprobada en las reuniones de trabajo que se realicen para tal efecto.

Por otro lado, a las comunidades y pueblos indígenas, les asiste en todo tiempo, el derecho a inconformarse o impugnar, ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, los actos de las autoridades, no sólo la electoral, incluso de las tradicionales, que consideren pueden vulnerar sus derechos.

Así, serán las autoridades jurisdiccionales correspondientes, quienes determinen si en la realización de las consultas, se incumplió con algún requisito, y será su atribución resolver lo conducente.

9. *Con respecto a lo establecido en la fracción II del Artículo 118, el cual determina que se podrán firmar convenios de prestación de servicios con el municipio respectivo, ¿en el convenio relativo se podrán señalar quién asume las responsabilidades en materia de fiscalización, rendición de cuentas y comprobación del gasto público o, en su caso; quién sería el responsable de tales obligaciones?*

En relación con esta pregunta, el artículo 118 de la Ley Orgánica refiere a una etapa posterior a la realización de la consulta, esto es, establece las funciones que tendrán



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

las comunidades a través de sus autoridades o representantes por lo que, este Instituto carece de facultades para emitir pronunciamiento relacionado con el tema, ya que, atendiendo al principio de legalidad, la actuación del Instituto Electoral se limita a las atribuciones que esa propia Ley le impone, entre las cuales no cuenta con atribuciones de fiscalización, rendición de cuentas o comprobación de gasto público.

10. *El procedimiento establecido en el artículo 119 de la Ley Orgánica Municipal es constitucional, al determinar en el proceso de selección de titular de la Dirección de Asuntos Indígenas que la Comisión de Asuntos indígenas deberá proponer al Ayuntamiento el titular de dicha área, al ser juez y parte la citada comisión?*

En el mismo tenor que el numeral inmediato anterior, la modificación de la estructura interna de los ayuntamientos es un aspecto del que este Instituto Electoral carece de facultades para intervenir o emitir algún juicio de valor relacionado con el tema, ya que la modificación o creación de áreas de trabajo en los ayuntamientos es una facultad exclusiva del Cabildo municipal.

11. *¿Dentro de las autoridades tradicionales, se obligan las mismas a instaurar un Órgano de Control interno que audite y/o fiscalice el gasto público?*

Para tratar el aspecto que se plantea en este numeral, se debe ponderar con base en el artículo 2º, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal, que las comunidades indígenas se sujetan a los principios generales de la propia Constitución Federal, respetando, entre otros, las garantías individuales y los derechos humanos.

En ese tenor, como lo ha considerado la Sala Superior en el expediente SUP-REC-31/2018 Y ACUMULADOS, en el artículo 2º de la Constitución Federal se prevé:

- La composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada 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; y,
- El derecho de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas deriva en su facultad de elegir de acuerdo con sus normas,



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Por tanto, refiere la Sala Superior, que la fracción VII, del Apartado A, del artículo 2º de la Constitución Federal, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Federal, respetando las garantías de los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres (fracción II).
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la “soberanía de los estados” (fracción III).
- 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 la preceptiva constitucional; teniendo los indígenas en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (fracción VIII).

En esa tesitura, la configuración de esos derechos fundamentales reconoce como centro de imputación normativa a las propias comunidades indígenas, asignando a este colectivo la titularidad de los derechos descritos.

Así, puede resumirse que, en términos de la Constitución Federal, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía, para:

- a) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

- b) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos;
- c) Elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; y,
- d) Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

De esta forma, el reconocimiento y respeto de las instituciones comunitarias, como modalidades diferenciadas del ejercicio del derecho a la autodeterminación política de los pueblos y comunidades indígenas y de los derechos político electorales de sus integrantes, es parte fundamental del pleno reconocimiento a su propia identidad, entendida como una interacción que mantienen los individuos entre sí y de cara a otros y que permite distinguir los elementos contextuales que definen la pertenencia a una comunidad de valores, principios, costumbres, tradiciones y cosmovisiones; elementos que constituyen la base a partir de la cual los integrantes de esos grupos culturales construyen sus instituciones, autoridades y tradiciones.

Por su parte, los artículos 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 2, 3, 5 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 20, 33 y 34 de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establecen el derecho de los pueblos indígenas al disfrute pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como al derecho de libre determinación, estableciendo la obligación de los Estados partes de proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

Bajo dichos parámetros, los artículos 1o. y 3o. de la Constitución Local reconocen la existencia de los pueblos indígenas en el Estado de Michoacán, garantizándoles los derechos consagrados en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales relacionados en la materia, tales como el derecho a la libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía en sus ámbitos comunal, regional y como pueblo indígena.



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

De ahí se puede concluir que, es facultad exclusiva de los pueblos y comunidades indígenas el crear un órgano de Control interno que audite y/o fiscalice el gasto público.

12. *¿Es constitucional el apartado citado en el hecho último de la presente Ley al determinar derechos u obligaciones que no se encuentran establecidos en el artículo 115 y 134 de la Constitución?*

Al respecto es preciso señalar que este Instituto carece de atribuciones para pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de una Ley, ya que de conformidad con el artículo 330, del Código Electoral, este Instituto únicamente está facultado para organizar las elecciones para la integración de Ayuntamientos a través de los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas 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.

Asimismo, otorga atribuciones para la realización de 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 Federal, el artículo 3 de la Constitución Local, así como, los valores de democracia, conciencia de identidad cultural y auto adscripción, libertad, diálogo, información, equidad, responsabilidad social y auto gestión.

No pasan inadvertidas para esta autoridad las disposiciones convencionales que de igual manera vinculan al respeto y protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, dicha normativa igualmente pondera el respeto primordial a las formas de autogobierno indígena.



MICHOACÁN



ACUERDO No. IEM-CG-264/2021

Con base en los antecedentes y considerandos expuestos, así como en los fundamentos citados en el cuerpo del presente Acuerdo, este Consejo General emite el siguiente:

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN POR EL QUE SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PRESENTADA POR EL AYUNTAMIENTO DE TANGAMANDAPIO, MICHOACÁN.

PRIMERO. El Consejo General es competente para atender el escrito presentado por el Ayuntamiento de Tangamandapio, Michoacán de conformidad con lo señalado en el Considerando PRIMERO.

SEGUNDO. Se da repuesta a la consulta presentada por el Ayuntamiento de Tangamandapio, Michoacán, en los términos precisados en el Considerando CUARTO del presente Acuerdo.

TRANSITORIOS:

PRIMERO. El presente acuerdo surtirá efectos a partir del día de su aprobación.

SEGUNDO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en los estrados y en la página oficial de este Instituto.

TERCERO. Notifíquese mediante Oficio al Ayuntamiento de Tangamandapio, Michoacán.

Así lo aprobó, por unanimidad de votos, en Sesión Extraordinaria Urgente virtual de veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, el Consejo General, integrado por el Consejero Presidente Mtro. Ignacio Hurtado Gómez, las Consejeras y los Consejeros Electorales Licda. Carol Berenice Arellano Rangel, Mtra. Araceli Gutiérrez Cortés, Licda. Marlene Arisbe Mendoza Díaz de León, Mtro. Juan Adolfo Montiel Hernández, Lic. Luis Ignacio Peña Godínez y Mtra. Viridiana Villaseñor Aguirre, ante la Secretaria Ejecutiva que autoriza, María de Lourdes Becerra Pérez.

IGNACIO HURTADO GÓMEZ
CONSEJERO PRESIDENTE DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

MARÍA DE LOURDES BECERRA PÉREZ
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN