



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

# SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS EN LAS SENTENCIAS DEL TEPJF

Sistemas normativos indígenas  
en las sentencias del TEPJF

Editorial TEPJF

# Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

México 2014

342.7976 México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
T837u

Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

156 páginas ; 25 cm.

ISBN 978-607-708-299-6

1. Derecho Electoral Indígena -- México. 2. Pueblos Indígenas -- Derechos Político Electorales -- México. 3. Derecho Consuetudinario -- México. 4. Sistemas normativos indígenas -- México. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) -- Sentencias. I. Título.

Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
delegación Coyoacán, CP 04480, México, DF.  
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

[www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)  
[editorial@te.gob.mx](mailto:editorial@te.gob.mx)

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta.

ISBN 978-607-708-299-6

Impreso en México.

# Directorio

---

## **Sala Superior**

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## **Comité Académico y Editorial**

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Secretarios Técnicos

# Índice

---

Estudio introductorio .....	13
Marco normativo .....	14
Marco conceptual .....	15
Contenido de la obra .....	16
I. Cherán: un caso sobre autogobierno indígena .....	21
Introducción .....	21
Método para un caso difícil .....	22
Derecho a la libre autodeterminación .....	25
Derecho a la auto adscripción .....	28
Derecho a la autonomía .....	30
Derecho al autogobierno .....	35
Derecho a la consulta .....	41
Interpretación del artículo 1 constitucional .....	44
Propuesta de representación gráfica .....	50
Criterios procesales .....	52
Conclusiones .....	54
Fuentes consultadas .....	54
II. Acción afirmativa indígena en las listas de candidatos por el principio de representación proporcional del Partido de la Revolución Democrática .....	57
Introducción .....	57
Antecedentes del caso .....	58
Agravios .....	59
Consideraciones del fallo .....	59
Reflexiones finales .....	66
Fuentes Consultadas .....	68
III. Inaplicación de manera implícita de normas por usos y costumbres. Nota introductoria del fallo dictado en el recurso de reconsideración SUP-REC-36/2011 y su acumulado SUP-REC-37/2011, promovidos por Evic Julián Estrada y Salvador Enríquez Ramírez .....	69
Antecedentes .....	69
Agravios expresados .....	71
Consideraciones esenciales de la sentencia .....	72
Conclusiones .....	76
Fuentes Consultadas .....	77

IV. Caso San Juan Ozolotepec, Miahuatlán, Oaxaca. SUP-JDC-637/2011 y acumulado	
Sala Superior, sentencia de 8 de junio de 2011 .....	79
Contexto .....	79
Antecedentes .....	80
Reseña de agravios .....	83
Consideraciones .....	85
Sentido de la sentencia .....	94
Tesis .....	95
Relevancia .....	97
Fuentes consultadas .....	102
V. Reconocimiento de legitimación activa en comunidades indígenas. SUP-JDC-2542/2007 .....	105
Antecedentes .....	105
Comentario final .....	115
Fuentes consultadas .....	115
VI. Elegibilidad de servidores públicos en elecciones de usos y costumbres. SUP-JDC-14/2008 .....	117
Presentación .....	117
Antecedentes .....	118
Reseña de los agravios .....	120
Consideraciones que explican el sentido de la sentencia .....	121
Opinión acerca de la resolución adoptada .....	125
Fuentes consultadas .....	126
VII. Competencia de la sala superior, para conocer y resolver de los medios de impugnación, vinculados con la incorporación de una nueva presidencia de comunidad, en el catálogo de comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres .....	127
Introducción .....	127
Antecedentes y contexto de la impugnación .....	127
Planteamiento de los agravios .....	129
Consideraciones torales de la sentencia .....	130
Resolutivos .....	135
Relevancia del criterio .....	135
Fuentes consultadas .....	136
VIII. Retos de la justicia electoral en las elecciones por sistemas normativos indígenas .....	137
Introducción .....	137
Antecedentes del caso .....	143
Juicio ciudadano .....	145



Consideraciones .....	145
Resolutivos.....	150
Trascendencia de la resolución .....	150
Retos de la justicia electoral.....	150
Fuentes consultadas .....	153
<b>Autores .....</b>	<b>155</b>

# Estudio introdutorio

Desde 1996 el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y es, de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), “la máxima autoridad jurisdiccional-especializada en la materia [*electoral*]”.

Dicha responsabilidad parte, en el ámbito constitucional, del hecho de garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de cada uno de los ciudadanos, consistentes en votar en las elecciones y consultas populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Y cuando decimos ciudadanos, debemos pensar en jóvenes, mujeres, migrantes, indígenas, y no sólo en la élite política (políticos profesionales, académicos, etc), pues en el contexto mexicano, estos grupos sociales son los que diversifican y alimentan la

democracia, a través de su participación desde un marco legal común y vigente en nuestro país.

Así, los pueblos y comunidades indígenas, recientemente se han incorporado a la vida electoral de México, buscando ampliar los espacios para hacerse escuchar y vivir de acuerdo a los sistemas normativos indígenas que heredaron de sus antepasados que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización (CPEUM 2013, Art. 2).

## Marco normativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 aun vigente, no contemplaba en su texto original a los indígenas y mucho menos una diferencia de estos con los demás ciudadanos, pues sólo señalaba que [...] *todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse [...]*. (CPEUM 1917, Art. 1)

Fue hasta 1989 cuando la Comisión Nacional de Justicia a los Pueblos Indígenas (INI), redactó una *Proposición de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México*, la cual fue presentada al Congreso de la Unión, con el nombre de *Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política [federal] para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas* la cual fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de enero de 1992, reconociendo por primera vez a nivel constitucional el multiculturalismo en México (González 1994, 105).

En ese artículo 4 se estableció que “La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley” (DOF 28/01/1992).

Finalmente, en el marco de la reforma constitucional de 2001, aprobaron tanto el Senado de la República el 25 de abril, como la Cámara de Diputados el 14 de agosto de 2001, una reforma constitucional para legislar los derechos de los pueblos indígenas, mediante el “*Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4; 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*”; quedando reconocidos los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Dicha reforma, ha mantenido vaivenes en la vida política de los indígenas, pues como veremos a continuación ha sido un texto constitucional muy cuestionado, pero al mismo tiempo ha sido el pilar de sentencias emblemáticas, que han permitido fortalecer los derechos político-electorales desde la vía jurisdiccional, de estos pueblos y comunidades indígenas.

## Marco conceptual

Los pueblos indígenas, a nivel nacional e internacional, se definen como el conjunto de individuos “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, que se integran en comunidades indígenas, las cuales se definen como aquellas unidades sociales, económicas y culturales, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. (CPEUM 2011, Art. 2; C169 OIT, Art. 1.b).

Es por ello, que resulta aceptable la idea de que los pueblos indígenas surgen, conceptualmente, en América latina con la conquista española, pues previo a ella los individuos se estratificaban en función de parámetros internos, y no a partir de la llegada del otro. (Sartori 2007, 23)

Ahora bien, por comunidad indígena se debe entender aquella que forme una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos indígenas.

Estos pueblos y comunidades indígenas, tienen reconocido el derecho constitucional a la *libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía*, sin embargo, falta la regulación secundaria del mismo, pues el legislador dejó en manos de las constituciones y leyes de las entidades federativas, establecer 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, mismas que hasta la fecha siguen pendientes en la mayor parte de México, poniendo en cuestionamiento el artículo segundo transitorio de dicha reforma.

## Contenido de la obra

Una vez definido el contexto normativo, conceptual y fáctico de la realidad indígena, en la cual se encuentran involucrados aproximadamente 15.7 millones de personas que pueden ser consideradas indígenas, de las cuales 6.6 millones hablan alguna lengua indígena, resulta procedente señalar cuáles son los principales tópicos político-electorales que se abordan en las siguientes páginas. (Informe CDI 2011, 24)

La presente obra estudia ocho sentencias respecto de los sistemas normativos indígenas en Materia Electoral, resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), tanto por su Sala Superior como por las Salas Regionales.

Cada uno de los artículos fueron escritos por destacados secretarios de Estudio y Cuenta, entre ellos José Luis Ceballos Daza; Roberto Jiménez Reyes; Ramiro Ignacio López Muñoz; Omar Oliver Cervantes; Guillermo Órnelas Gutiérrez; Valeriano Pérez Maldonado; y Fernando Ramírez Barrios; y por la ex-magistrada Claudia Pastor Badilla, que tuvieron, en su momento, contacto directo con las resoluciones, lo cual permite conocer la metodología y visión que se aplicó en cada uno de los casos resueltos, permitiendo conocer los temas más destacados en materia de sistemas normativos en materia indígena, los cual a la luz de la reforma constitucional de 2011 y de la larga trayectoria académica y editorial que ha mantenido el TEPJF en materia de derechos indígenas, se han fortalecido desde los espacios académicos, legislativos y jurisdiccionales.

Si bien, los ocho artículos que integran la presente obra analizan sentencias que en su mayoría se resolvieron antes del 10 de junio de 2011, fecha en la que se realizó en México la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en las mismas ya se observa que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha aplicado el control de constitucionalidad y convencionalidad, así como una interpretación a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Las principales problemáticas que se identifican en los trabajos son:

- 1) La solicitud de los pueblos indígenas de ser reconocidos.
- 2) La solicitud de aplicación de tratados internacionales.
- 3) La solicitud de inaplicación de normas consuetudinarias.
- 4) La solicitud de realizar pruebas antropológicas.
- 5) La solicitud de cubrir las omisiones legislativas.

- 6) La solicitud de aplicación de acciones afirmativas indígenas.
- 7) La solicitud de acceso a la justicia y medios de impugnación.
- 8) La solicitud de elecciones democráticas.

Basta señalar, que esta obra se suma al esfuerzo editorial del TEPJF que a lo largo de 17 años ha implementado en materia de sistemas normativos indígenas, vinculándola con las elecciones, el acceso a la justicia, al enfoque de perspectiva de género, y en el análisis casuístico de jornadas emblemáticas, así podemos mencionar las siguientes obras editadas por el TEPJF:

- 1) IV CIDE. 2002. *Género, Indígenas y Elecciones*. México: TEPJF-*et al.*
- 2) TEPJF. 2003. *Derechos indígenas y elecciones*. México: TEPJF.
- 3) Atienza Rodríguez, Manuel. 2009. *Reflexiones sobre tres sentencias del Tribunal Electoral: casos Tanetze, García Flores y Yurécuaro*. No. 19, Serie Comentarios a las sentencias. México: TEPJF.
- 4) Mesri Hashemi-Dilmaghani, Parastoo Anita. 2009. *Los derechos de los pueblos indígenas. Territorialidad indígena: Caso Colotlán*. No. 10, Serie Comentarios a las sentencias. México: TEPJF.
- 5) Garzón Valdés, Ernesto. 2010. *Los derechos electorales de los pueblos indígenas en México*. No. 15, Serie Temas selectos de Derecho Electoral. México: TEPJF.
- 6) Narváez Hernández, José Ramón. 2010. *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales. Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*. No. 29, Serie Comentarios a las sentencias. México: TEPJF.
- 7) González Oropeza, Manuel y Martínez Sánchez, Francisco. 2011. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México: TEPJF.
- 8) Hernández Díaz Jorge. 2011. *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*. No. 6, Serie Cuadernos de Divulgación. México: TEPJF.
- 9) De la Garza Talavera, Rafael. 2012. *Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral vertiente Salas Regionales*. No.14 México: TEPJF.
- 10) Zegada Claire, María Teresa. 2012. *Indígenas y mujeres en la democracia electoral. Análisis comparado*. No. 29, Serie Temas selectos de Derecho Electoral.
- 11) Singer Sochet, Martha. 2013. *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*. No. 38, Serie Temas Selectos de Derecho Electoral. México: TEPJF.

- 12) Jiménez Bartlett, Lelia y Aguilar Contreras, Marisol. 2013. *Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral*. No. 53, Serie Comentarios a las sentencias. México: TEPJF.
- 13) Pérez De los Reyes, Marco Antonio. 2013. Los derechos fundamentales de los indígenas. Perspectiva federal, regional, local e internacional. México: TEPJF-Porrúa.
- 14) Recondo, David. 2013. *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*. No. 17, Serie Cuadernos de divulgación. México: TEPJF.
- 15) Sonnleitner, Willibald. 2013. *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. No. 32, Serie Temas Selectos de Derecho Electoral. México: TEPJF.

En esta obra, el lector encontrará un análisis profundo de diferentes temáticas indígenas que se desprenden de las sentencias: SUP-JDC-9167/2011; SUP-JDC-484/2009; SUP-REC-36/2011; SUP-JDC-637/2011; SUP-JDC-2542/2007; SUP-JDC-14/2008; SUP-JRC-24/2011; y SX-JDC-438/2010, mismas que a continuación se abordan tanto en sus problemáticas como en su aporte.

Enrique Inti García Sánchez

Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación

# Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF



## I. CHERÁN: UN CASO SOBRE AUTOGOBIERNO INDÍGENA

*La esencia misma de la libertad consiste, ciertamente, en el derecho de todo individuo a reclamar la protección de las leyes cuando ha sido objeto de un daño.*

*John Marshall*

*Una democracia sólo se constituye como tal si la sociedad que la conforma se encuentra convenientemente diversificada y organizada para ello...de tal forma que puedan ser articuladas políticamente las distintas cosmovisiones de sus integrantes.*

SUP-JDC-13/2002

### Introducción

En el presente ensayo se analiza a un nivel sobre todo descriptivo una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre una comunidad del pueblo purépecha llamada Cherán.

La cuestión electoral en torno a dicha comunidad inició con un escrito dirigido al Instituto Electoral del Estado de Michoacán en el cual solicitaban poder realizar la elección de sus autoridades conforme a sus propias normas. Al emitir la contestación correspondiente el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán se limitó a manifestar que no era posible atender la petición de 6 de julio de 2011, pues la ley secundaria no establece un procedimiento para ello y, por tanto, dicho consejo carece de atribuciones para resolver tal petición.

Ante dicha respuesta más de dos mil habitantes de la comunidad se dirigieron a la Sala Superior mediante la promoción de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el cual solicitaba, en esencia, que se atendiera favorablemente su petición.

El 2 de noviembre de 2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio identificado con la clave SUP-JDC-9167/2011, conocido coloquialmente como el *Caso Cherán*.

La decisión ha sido calificada como histórica por diversos especialistas en la materia, como Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmghani en *La Jornada* el 4 de noviembre de 2011, no sólo por los criterios interpretativos establecidos en la sentencia sino también por la singularidad que representa *per se* el caso resuelto.

La sentencia abordaría diversos temas en torno a reglas procesales, derechos humanos, materia indígena, aplicación directa de la Constitución, así como los tratados internacionales de los que México es parte.

Este ensayo pretende ofrecer la visión de un *insider* que participó directamente en su elaboración, así mismo, busca explicar tanto la idea como el método fundamental que guió la elaboración de la resolución, de tal manera que en la parte final se ofrece, en opinión del autor, la interpretación gráfica de la doctrina, en parte adoptada y en parte elaborada, por el Tribunal.

Deliberadamente una de las problemáticas principales que se abordan en la sentencia relativa a la ausencia de regulación legal en las entidades federativas respecto de la materia indígena, se aborda de manera muy somera, pues se estima que, a pesar de la importancia de la solución otorgada, la misma ha constituido una tradición en el Poder Judicial de la Federación (PJF) desde el siglo XIX, tradición que con sus altas y bajas se ha venido utilizando.

Precisado lo anterior, sólo importa referir que la mayor parte del trabajo se describe e informa sobre las líneas jurisprudenciales consolidadas o establecidas en la sentencia.

## Método para un caso difícil

En el caso Cherán, junto a la problemática propia que implica la coexistencia de dos órdenes jurídicos (Derecho del Estado frente al Derecho Indígena) que pretenden regular una misma situación: en la especie, lo relativo a la determinación de la representatividad política, se presentaba la ausencia total de la regulación de esa coexistencia.

En efecto, a pesar de lo dispuesto en el artículo 2 constitucional y, en específico, la obligación impuesta en el artículo segundo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001, por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2; se deroga el párrafo primero del artículo 4; 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 (CPEUM), en virtud

de la cual se determinó que a la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia indígena, las legislaturas de las entidades federativas debían realizar las adecuaciones a las constituciones y leyes locales que procedan y reglamenten lo establecido en dicha reforma, la única referencia que existe en la legislación del Estado de Michoacán en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas lo constituye lo establecido en el último párrafo artículo 3 de la Constitución local, disposición en la cual ni siquiera se reconoce a las comunidades y pueblos indígenas sino que se habla de etnias para garantizarles a sus integrantes el acceso a la jurisdicción del Estado.

Dadas esas condiciones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se enfrentaba no sólo al problema de la denominada brecha de implementación, es decir, esa distancia entre norma y realidad, tan común en materia de derechos indígenas, sino que incluso existía la problemática de qué normas se debían implementar frente a la solicitud de los integrantes de la comunidad indígena demandante de transitar de un sistema electoral de partidos políticos a un sistema electoral consuetudinario.

Para solucionar el caso, el juzgador utiliza un enfoque basado en los derechos humanos, el cual implica básicamente tres elementos.<sup>1</sup>

- 1) **Subjetivo:** Identificar a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, a efecto de procurar fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.
- 2) **Operacional:** Los principios y las normas contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos regulan y orientan la solución del caso.
- 3) **Finalidad:** El objetivo principal debe ser la realización de los derechos humanos.

Este esquema se encuentra reflejado en las preguntas que se plantea el TEPJF para realizar el estudio del caso:

---

1 Vid. *Segundo Seminario Interinstitucional de los organismos de las Naciones Unidas* celebrado en Stamford, Estados Unidos en mayo de 2003.

- 1) ¿Qué derechos asisten a las comunidades indígenas en materia de autogobierno?
- 2) ¿La circunstancia de que la ley local no establezca un procedimiento para garantizar ese derecho es causa suficiente para impedir su ejercicio?
- 3) Ante la ausencia de un procedimiento establecido en ley, ¿qué puede hacer este órgano jurisdiccional para reparar y restituir en el goce del derecho?

Al resolver la primera pregunta, el tribunal identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho. Al responder a la segunda cuestión se determina si lo importante es la realización de los derechos humanos en materia indígena, entonces la ausencia de una regulación legal no puede servir de pretexto para impedir su ejercicio. Al solucionar la tercera interrogante, el órgano jurisdiccional establece a los titulares de deberes y las obligaciones que les incumben.

En las respuestas de todas y cada una de las preguntas planteadas, las cuales se encuentran íntimamente ligadas entre sí, el TEPJF utiliza los principios y normas contenidos tanto en la CPEUM como en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Establecido lo anterior, el presente trabajo se centrará en siete líneas jurisprudenciales consolidadas o establecidas en la sentencia, que vienen a constituir un corpus judicial en materia de derechos indígenas, cinco de ellos son de carácter procesal y las dos restantes se refieren a cuestiones sustanciales.

Los criterios sustanciales son los siguientes: 1) Interpretación del artículo 1 constitucional; 2) Derecho a la libre determinación; 3) Derecho a la autonomía; 4) Derecho al autogobierno, y 5) Derecho a la consulta. Por su parte, los criterios en materia procesal consisten en: 1) La flexibilidad en ese tipo de reglas tratándose de asuntos relacionados con la materia indígena y 2) La aplicación de medidas especiales para la resolución de este tipo de asuntos.

Como se advierte, todos los criterios, a excepción de la interpretación del artículo 1 constitucional, son propios y aplicables a la materia indígena, en tanto que el criterio referido tiene relación y abarca todos los asuntos relacionados con los derechos humanos.

A continuación se explicarán y sistematizarán estos criterios a efecto de mostrar cómo la sentencia pretende articularlos en un todo coherente en el cual todas las piezas de este rompecabezas conformen una unidad para efectos de aplicación e interpretación del sistema normativo.

## Derecho a la libre autodeterminación

En la sentencia, con base en la doctrina especializada en la materia, se establece de manera pormenorizada la forma como el TEPJF considera que se desarrollan las relaciones entre los distintos conceptos, nociones y concepciones que conforman y abarcan los derechos humanos en materia indígena.

Para ello se estima que el elemento fundamental que informa y configura dicha materia se encuentra en el derecho a la autodeterminación o a la libre determinación.

Tal derecho se encuentra establecido en el artículo 2, párrafo 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y constituye la base del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, deberán ser respetados por el Estado mexicano para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes.

En ese sentido, el derecho fundamental que articula y engloba los distintos conceptos, derechos y nociones que conforman la materia indígena es precisamente el derecho a la libre determinación.

El reconocimiento de este derecho como punto de partida para analizar y resolver este tipo de asuntos fija la posición del Tribunal respecto de una de las cuestiones más álgidas en torno a los pueblos indígenas. En la sentencia se desarrollan los argumentos siguientes para considerar aplicable tal derecho:

- 1) **Instrumentos internacionales:** la normatividad internacional firmada y ratificada por el Estado Mexicano, en específico, el artículo 1, apartado 1, de los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos,<sup>2</sup> así como Económicos, Sociales y Culturales<sup>3</sup> ha establecido que: *“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico,*

<sup>2</sup> Adoptado el 16 de diciembre de 1966; ratificado por México el 23 de marzo de 1981, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

<sup>3</sup> Adoptado el 16 de diciembre de 1966; ratificado por México el 23 de marzo de 1981, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

*social y cultural*”, disposición que se reitera en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>4</sup>

- 2) **Criterios interpretativos de organismos internacionales:** el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha considerado que el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es aplicable a los pueblos indígenas, tal y como se advierte en los párrafos 7 y 8 de la determinación CCPR/C/79/Add.105 de 7 abril de 1999: “*Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá*”, en el cual se afirmó que el derecho a la autodeterminación, establecido en el artículo 1, protege a los pueblos indígenas, *inter alia*, en el disfrute de sus derechos sobre las tierras tradicionales.

En ese mismo orden de ideas, el párrafo 17 de la determinación CCPR/C/79/Add.112 de primero de noviembre de 1999: “*Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Noruega*”, dicho órgano manifestó:

17. Como el Gobierno y el Parlamento de Noruega se han ocupado de la situación de los sami en relación con el derecho de libre determinación, el Comité espera que Noruega informe sobre el derecho del pueblo sami a la libre determinación de conformidad con el artículo 1 del Pacto y, en particular, el párrafo 2 de dicho artículo.

Tal situación también ha sido reconocida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, acorde con lo establecido en el párrafo 7 de la Observación General número 15: El Derecho al agua (artículo 11), conforme al cual el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es aplicable a los pueblos indígenas.

- 3) **Argumento consecuencialista:** también se maneja el razonamiento de que el derecho a la libre autodeterminación constituye un mecanismo indispensable para la preservación de las culturas indígenas, las cuales constituyen un componente esencial de un Estado que como el mexicano se declara e identifica a sí mismo y frente a la comunidad internacional, como una Nación con una composición pluricultural sustentada originalmente en tales culturas (Stavenhagen 2007,160-62).

---

<sup>4</sup> Aprobada mediante resolución de la Asamblea General de 13 de septiembre de 2007.

De acuerdo a lo antes mencionado, porque la identidad étnica de tales pueblos no sólo es cuestión de lengua y otras expresiones culturales, sino el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales y políticas, de tal manera que la falta de reconocimiento y efectiva aplicación de ese derecho sólo contribuye al fortalecimiento de procesos de aculturación, transculturación y asimilación.

Por ello, la existencia y defensa de las instituciones propias de los pueblos indígenas y de sus formas de autogobierno y auto-organización conforman una parte integral de lo que significa ser un pueblo indígena y es en gran medida lo que distingue a dichos pueblos de otros sectores de la población nacional.

Con base en esta construcción argumentativa la sentencia determina que a los pueblos indígenas les resulta aplicable el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, sin que ello pueda entenderse como un derecho a la independencia o la secesión.

Como señala Ruipérez, el derecho a la libre determinación puede asumir diversas formas, mismas que se pueden agrupar en externas o internas a los pueblos que hacen uso de ella. En su vertiente externa se expresan cuando el pueblo se separa del Estado al que pertenece para convertirse él mismo en Estado, unirse a otro ya existente o bien para que varios pueblos se unan entre ellos para formar uno nuevo; mientras en su versión interna el pueblo libremente decide seguir perteneciendo a un Estado que lo reconoce como pueblo, lo que implica el reconocimiento de un determinado estatus jurídico conformado por una serie de derechos y obligaciones. La primera versión de la libre determinación da lugar a la soberanía, la segunda a la autonomía.

Bajo esa perspectiva, el Tribunal estima que 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 derivan en dos ejes fundamentales en materia de derechos indígenas:

- 1) **Auto adscripción:** El derecho fundamental de que las personas o las comunidades se autoadscriban como miembros de pueblos indígenas, entraña consecuencias jurídicas sumamente importantes para el efectivo acceso a la justicia para los indígenas (artículo 2, párrafo 3 y apartado A, fracción VIII, de la CPEUM) y,

- 2) **Autonomía:** Se configura en distintas manifestaciones concretas como el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, sus instituciones y autoridades propias y el correspondiente ejercicio de la jurisdicción por parte de las autoridades indígenas, como se reconoce en el artículo 2, apartado A, fracciones II y III, de la CPEUM.

## Derecho a la auto adscripción

La auto adscripción es la declaración de voluntad de personas (individual) o comunidades (colectiva) que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena que se reconoce como tal.

Así, la auto adscripción se entiende como un derecho fundamental consistente en el reconocimiento que realiza una persona en el sentido de pertenecer a un pueblo o comunidad indígena, con base en sus propias concepciones.

La función de la auto adscripción es muy relevante, pues funge como medio para exigir los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Esto es así, porque el ejercicio de éste derecho trae aparejada una serie de derechos y obligaciones del Estado hacia el individuo o colectividad, del pueblo indígena, hacia sus miembros y también de las personas hacia su pueblo.

Por tanto, el criterio fundamental para determinar si una persona es integrante o forma parte de un pueblo o comunidad indígena consiste en el derecho a la auto adscripción, es decir, la facultad de grupos e individuos de identificarse con alguno de los pueblos indígenas y así gozar de los derechos que se derivan de esa pertenencia, lo que a su vez implica derechos o medidas diferenciadas y tiene su base última en el reconocimiento respecto de la dignidad de las personas, pues el individuo mismo puede y debe definir su adjudicación étnico-cultural.

Tal situación se encuentra reconocida tanto en la Constitución, la cual indica que “la conciencia de identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”, como en el artículo 1, apartado 2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el 27 de junio de 1989, el cual fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991, conforme al cual se establece: la conciencia de su identidad indígena



o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

De hecho, en los artículos 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se ha contemplado que para el ejercicio del derecho de libre determinación, dichos pueblos tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales.

Acorde con lo anterior, en la sentencia se consolidan<sup>5</sup> dos principios relativos a la legitimación en materia indígena:

- 1) **Declaración de auto adscripción:** En principio, es suficiente con que los promoventes se identifiquen y auto adscriban como indígenas integrantes de la comunidad o pueblo correspondiente, para que los órganos jurisdiccionales y las autoridades en general los tengan y consideren como tales con todas las consecuencias jurídicas que ello implique.
- 2) **Reversión de la carga de la prueba:** Emitida esa declaración, la persona jurídica, física o moral, pública o privada, que manifieste lo contrario, es decir, les niegue la calidad de indígenas, tiene la carga de aportar los medios de prueba atinentes para demostrar tal acto, en términos de lo establecido en el artículo 15, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

---

<sup>5</sup> Se habla de consolidar, porque ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que en el juicio para la protección promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, el juzgador debe analizar la legitimación activa de manera flexible por las particularidades que revisten esos grupos o comunidades, y las posibilidades jurídicas o fácticas que tengan sus integrantes para allegarse de los elementos necesarios para acreditarla, debiendo evitar en lo posible, exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades. Tesis cuyo rubro es: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE POR LAS PARTICULARIDADES DE SUS INTEGRANTES".

## Derecho a la autonomía

El segundo eje fundamental que se deriva de la libre determinación de los pueblos indígenas consiste en el derecho a la autonomía.

Al respecto, De Obieta Chalbaud (1993), estima que “el derecho a la libre determinación comprende cuatro elementos: autoafirmación, autodefinición o auto adscripción, autodelimitación y autodisposición”. El derecho de autoafirmación otorga a los pueblos —indígenas en este caso— la capacidad exclusiva de proclamarse existente, mientras el de autodefinición le permite determinar por sí mismo quiénes son las personas que lo constituyen, en tanto que la auto adscripción permite a los sujetos en lo particular identificarse como miembros de dichos pueblos; el de autolimitación le posibilita determinar por sí mismo los límites de su territorio, y el de autodisposición consiste en la posibilidad de organizarse de la manera que más le convenga en el ámbito político, social, económico y cultural.

Los cuatro elementos señalados pueden simplificarse o reducirse a dos: la auto adscripción en la cual se incluye la autoafirmación, autodefinición y auto adscripción en sentido estricto y la autonomía, en el cual se incluye los dos restantes elementos a los que alude el autor.

En el Estado Mexicano, acorde con lo establecido en el pacto federal, la autonomía es la forma en que los pueblos y comunidades indígenas ejercen su derecho a la libre determinación, de tal forma que en el artículo 2 constitucional se dispone en primer lugar que la Nación Mexicana es única e indivisible, para enseguida determinar que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

El derecho a la autonomía articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de la misma:

- 1) **Autodisposición organizacional:** Los pueblos y comunidades indígenas gozan de autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (artículos 2, Apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 y 8, apartado 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

- 2) **Autodisposición normativa:** Dichos pueblos también tienen autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres (artículos 2, Apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, apartado 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- 3) **Autodisposición política:** Los pueblos y comunidades deben tener autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, y en el entendido de que debe garantizarse la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (artículos 2, Apartado A, fracción III, de la CPEUM; 5, apartado b) y 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- 4) **Acceso efectivo a la justicia estatal:** A los integrantes, comunidades y pueblos indígenas se les debe garantizar de manera efectiva el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, por lo que debe garantizarse en todos los juicios y procedimientos en los que sean parte, individual o colectivamente, que se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetándose los preceptos constitucionales (artículos 2, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 5 y 8, apartados 1 y 3, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Asimismo, en la sentencia se estima que en el ejercicio de estos derechos específicos las autoridades y particulares deben observar básicamente tres principios introducidos en el sistema jurídico mexicano en virtud de la reforma constitucional en materia indígena de 2001:

- 1) **Principio de multiculturalismo:** El reconocimiento del carácter pluri-cultural de la Nación Mexicana trae consigo la afirmación del derecho a la identidad cultural, individual y colectiva, con lo cual se supera la idea del Estado-nación monocultural y monolingüe.

Bajo esa perspectiva, es claro que cualquier política de asimilación, homogenización o de cualquier otra clase que implique el desconocimiento de esta realidad no puede tener cabida y en forma alguna puede servir de base para la justificación de políticas públicas o para la solución de conflictos en dicha materia que implique la utilización de ese tipo de mecanismos de aculturación.

Por ello, el Estado no solamente debe evitar sino también proteger a los pueblos indígenas de cualquier acción que los fuerce a asimilarse y, mucho menos, puede apoyar teorías o ejecutar prácticas que importen discriminación, destrucción de una cultura o la posibilidad del etnocidio.

- 2) **Principio de pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representatividad política:** El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus propias autoridades y regirse por sus propias formas de gobierno trae consigo el reconocimiento de diversas formas de participación, consulta y representación directa en el sistema democrático mexicano. Lo anterior implica superar, por un lado, el monopolio en la postulación de cargos y en el acceso de los ciudadanos a la representación popular por parte de los partidos políticos a nivel de las entidades federativas, y, por otro, la idea de que sólo los funcionarios públicos representan y pueden formar la voluntad popular.

De esta manera se reconoce que los pueblos indígenas son los encargados del control de sus instituciones políticas, culturales y sociales y su desarrollo económico, con lo cual se supera el tratamiento tutelar de dichos pueblos, como objeto de políticas que dictan terceros.

Por ello, en la elección de este tipo de autoridades se considera que los pueblos y comunidades indígenas pueden y deben estar en posibilidad de determinar y decidir en todo momento y circunstancia el sistema que desean utilizar para la elección de sus autoridades propias, y dicha elección pueden ser modificada, de tal forma que la circunstancia de que hayan utilizado un sistema de partidos no puede impedir que decidan cambiar a un sistema en el cual el proceso comicial se desarrolle conforme a su derecho consuetudinario y sus prácticas tradicionales, en cuyo caso, no tienen que seguir de manera escrupulosa los principios rectores y organizacionales de toda

elección, contemplados en la Constitución, al tratarse de un caso de excepción contemplado por la misma Ley Fundamental.

Por supuesto que, en todo momento, la sentencia es enfática en advertir que ello no significa que, merced al ejercicio de este derecho Constitucional, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y derechos que postula un Estado Constitucional Democrático de Derecho y con la finalidad y razón misma del origen de ese derecho subjetivo, en los términos en que ha sido expuesto. Importa referir que este principio ha sido reconocido y aplicado a nivel internacional en el Caso Yatama vs. Nicaragua, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos estimó:

No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas.

Para la Corte “...es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos *de forma efectiva*, respetando el principio de igualdad y no discriminación”, sin que pueda permitirse que en “su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación”.

En consecuencia, la Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indí-

genas y étnicas... puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

- 3) **Principio de pluralismo jurídico:** Se reconoce que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a emplear y aplicar sus propios sistemas normativos siempre que respeten los derechos humanos, con lo cual se quiebra el paradigma del monopolio de la creación, aprobación y aplicación de las normas jurídicas como producto único y exclusivo de las autoridades estatales.

De esta manera, se declara formalmente que el derecho indígena es parte constituyente del orden jurídico del Estado Mexicano y, en cuanto tal debe ser respetado y obedecido por los ciudadanos y autoridades en los correspondientes ámbitos de aplicación.

De ahí que, las poblaciones indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas normativos, y de aplicarlos en los asuntos internos en las comunidades.

En paralelo, trae como consecuencia que en el acceso a la jurisdicción estatal, los asuntos referidos a personas indígenas o a sus intereses debe ser conducidos de manera tal de proveer al derecho de los indígenas plena representación con dignidad e igualdad frente a la ley, lo que incluye la aplicación del derecho y costumbre indígena y, por lo menos, la asistencia de peritos traductores de la lengua nativa correspondiente.

Ahora bien, como se advierte, en la sentencia se determina que uno de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales consiste en la posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Tal manifestación concreta de autonomía se denomina comúnmente como derecho al autogobierno o de autodisposición en materia política.

## Derecho al autogobierno

Tal derecho constituye junto con la interpretación del artículo 1 constitucional los temas principales que aborda la sentencia y que sirven de sustento principal a la decisión final.

En la sentencia se abordan cinco cuestiones en torno al derecho al autogobierno: 1) Concepción; 2) Finalidad; 3) Importancia; 4) Contenido y, 5) Consecuencias.

**1) Concepción:** En la resolución se concibe al derecho de autogobierno como la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas e implica el establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son escogidas entre los propios miembros.

Para al tribunal, el derecho al autogobierno involucra dos manifestaciones concretas de autonomía: la autodisposición política y la autodisposición organizacional en materia política, la primera permite elegir a las comunidades y pueblos a sus autoridades propias, en tanto que la segunda permite que dichas autoridades e integrantes de los pueblos y comunidades desarrollen su vida política dentro de esquemas propios de gobierno interno, sin necesidad de tener que utilizar los modelos ordinarios para ello, pero considerando siempre como límite el respeto a los derechos humanos.

La integración de ambas manifestaciones concretas de autonomía conforma el núcleo esencial del autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas.

**2) Finalidad:** El Tribunal considera que el derecho para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos, como disponen las fracciones III y VIII del apartado A del artículo 2. constitucional; los artículos 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en los artículos 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- 3) **Importancia:** El derecho al autogobierno es reconocido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como un elemento fundamental para fortalecer la capacidad y participación política de los pueblos y comunidades indígenas; para asumir la titularidad de sus derechos, ejercerlos en un marco de respeto a los derechos humanos y exigir su cumplimiento.

El derecho de los pueblos indígenas al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales tiene especial importancia para su pleno progreso y protección tanto en relación con la definición de las prioridades y estrategias del progreso como en la gestión del mismo.

Tal situación se encuentra reconocida por el Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos en su Séptimo Informe: “Por un desarrollo basado en los derechos humanos” de 2007 en el cual se determina:

#### 5. Conclusiones.

Aunque han sido muchos los esfuerzos y los recursos que se han dedicado durante los últimos cincuenta años a superar la pobreza y marginación que caracterizan la existencia de la mayoría de pueblos indígenas, ellos siguen mostrando en su mayoría los niveles más bajos de desarrollo económico, social y humano. Una clave para entender el impacto limitado que han tenido las políticas de desarrollo, radica en que éstas no han atacado las causas estructurales de marginación de los pueblos indígenas, causas que están directamente vinculadas a la falta de reconocimiento, protección, garantías de cumplimiento de sus derechos humanos, individuales y colectivos.

Un enfoque de derechos humanos permite identificar a los pueblos indígenas como titulares de derechos humanos y coloca la realización de estos derechos como el objetivo principal del desarrollo. Tal y como se ha documentado en numerosas buenas prácticas en distintas partes del mundo, un desarrollo endógeno y sostenido es posible cuando se basa en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y aspira a su cumplimiento.

Los procesos de desarrollo basados en derechos, implican transformaciones en las relaciones de poder entre los pueblos indígenas y el Estado, que incluyen la creación de espacios de participación, gobernanza y cogestión con los pueblos indígenas, y de autogestión y autogobierno indígena. En este sentido, el desarrollo basado en los derechos humanos no es algo que solamente tenga que ver con



los pueblos indígenas: tiene que involucrar a la sociedad entera y constituye un desafío a las estrategias de desarrollo promovidas por la economía globalizada. Las experiencias existentes de mejores prácticas del desarrollo basado en los derechos de los pueblos indígenas son procesos sociales y políticos protagonizados por comunidades y organizaciones indígenas en ejercicio y defensa de sus derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de procesos de empoderamiento que implican que los pueblos indígenas asumen la titularidad de sus derechos y el fortalecimiento de la organización y capacidades de estos pueblos para exigir el cumplimiento y ejercicio de los derechos, así como de su participación política.

El enfoque de los derechos humanos proporciona un sistema coherente de conceptos, principios, parámetros y reglas, para la formulación, implementación y evaluación de las políticas y acuerdos constructivos entre Estados y pueblos indígenas. La reciente adopción de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dota a los actores del desarrollo de un marco normativo preciso para las políticas y acciones de desarrollo dirigidas a estos pueblos.

Bajo esa perspectiva, en la sentencia se determina que el derecho de autogobernarse constituye un pilar fundamental para que los pueblos y comunidades indígenas puedan asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y orientar su evolución económica y social, manteniendo y fortaleciendo su identidad étnica y todo lo que esto conlleva.

4) **Contenido:** Acorde con la doctrina del Tribunal el derecho al autogobierno comprende cuatro contenidos fundamentales:

a) **Elección de autoridades propias:** Las comunidades y pueblos indígenas gozan de autonomía para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres.

El reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias, encuentra relación con uno de los principios básicos de todo régimen democrático: el consenso de los gobernados respecto de las personas que fungirán como gobernantes.

Tal derecho abarca los mecanismos propios de elección, cambio y legitimación de sus autoridades.

b) **Gobierno interno:** Dichos pueblos pueden hacer uso de su autonomía, ejercer sus formas propias de gobierno en lo relativo a sus asuntos inter-

nos y locales, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.

Tal derecho se encuentra íntimamente relacionado con el relativo a la elección de autoridades e implica la potestad de gobernarse con sus propias instituciones políticas, conforme a sus costumbres y prácticas tradicionales, con lo cual se convierte a los pueblos y comunidades indígenas en sujetos políticos capaces de tomar decisiones sobre su vida interna.

Estos dos derechos constituyen la expresión más importante del principio de pluralidad en los mecanismos para la determinación de la representatividad política, pues implican que la aplicación del Derecho indígena no se limite únicamente a la elección de las personas que fungirán como autoridades directas de la comunidad, sino también que el ejercicio de tal autoridad se realice con base en las normas jurídicas propias que resulten aplicables, sin necesidad de que tales normas consuetudinarias se adapten o se adecúen a los sistemas electorales o de gobierno ordinarios del Estado, pues son concebidos como regímenes especiales que se traducen en una cosmovisión alternativa al del resto de la sociedad y que dada la composición pluricultural de la Nación Mexicana deben ser respetados y protegidos.

En esa medida ambos derechos guardan una relación recíproca e interdependiente con el derecho de los indígenas de mantener y reforzar sus sistemas normativos (principio de pluralismo jurídico), pues precisamente la elección de sus autoridades y representantes, así como el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, se realiza en el marco establecido por el derecho indígena aplicable, el cual viene a constituir parte del orden jurídico del Estado Mexicano, de tal manera que la validez y vigencia de ese derecho debe ser respetado por todos los ciudadanos y autoridades, con excepción de las costumbres o prácticas que resulten conculcatorias de los derechos humanos.

Si los dos primeros aspectos del derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas se predicen en lo relativo a sus asuntos internos y locales, los otros dos aspectos encuentran su concreción en las formas con que se relacionan tanto los integrantes como los pueblos indígenas respecto de la vida política del Estado.

c) **Participación política en la vida estatal:** consiste en el derecho individual o colectivo de participar plenamente en la vida política del Estado, participación que queda a su entero arbitrio.

En la sentencia se considera que tal cuestión resulta relevante, porque la circunstancia de que los indígenas tengan derecho a mantener, promover y desarrollar sus estructuras e instituciones políticas en forma alguna puede servir de pretexto para restringir o menoscabar su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y del gobierno de su país que atañen a todos los ciudadanos del Estado, cuestión que es acorde con los principios de interpretación en materia de derechos humanos establecidos en pactos internacionales de derechos humanos.

En ese sentido, las comunidades y pueblos indígenas, así como sus integrantes tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones a todos los niveles.

d) **Derecho a la consulta:** la participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como pueden ser las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses y que son tomadas por las instituciones estatales.

Precisamente en este punto, del cual se trata más ampliamente a continuación, la reforma constitucional del artículo 1 publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011 despliega una de las consecuencias más trascendentales: la extensión del catálogo de los derechos humanos, el cual deja de restringirse a la Constitución en primer plano y a los tratados internacionales en dicha materia conformando un segundo nivel, para determinar la incorporación de este tipo de disposiciones normativas a la CPEUM y elevarlos a rango constitucional.

En otras palabras, con la reforma en cuestión en el Estado Mexicano ya no existen derechos humanos de primer y segundo orden, sino que toda esta clase de derechos comparte el mismo nivel y jerarquía dentro del orden jurídico nacional, con lo cual el sistema jurídico nacional se aparta de anacrónicas teorías relacionales entre los derechos humanos, como aquella que proclama que los derechos contenidos en los tratados internacionales serán aplicables cuando otorguen una protección más amplia del derecho que el contenido en la Ley Fundamental.

Con la reforma se exige que el operador jurídico trate en el mismo plano de igualdad a todos los derechos humanos de tal forma que realice una interpretación armónica que busque la mejor manera de optimizarlos y con una aplicación en la que prevalezca el principio *pro personae*.

Bajo esa perspectiva, por primera vez en una sentencia dictada en materia electoral y, posiblemente, en la mayor parte de las materias dentro del orden jurídico nacional, se analiza y aplica el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas, derecho que sin estar contemplado en el texto constitucional, sí se encuentra establecido a nivel internacional, principalmente, en el citado convenio de la Organización Internacional del Trabajo. En ese orden de ideas, y en aplicación directa de los instrumentos internacionales correspondientes, la sentencia utiliza ampliamente el derecho a la consulta como parte integral y fundamental para la solución del caso Cherán.

**5. Consecuencias:** La caracterización de la manifestación concreta de autonomía de las comunidades y pueblos indígenas relativa al derecho al autogobierno como un derecho humano implica tres importantes consecuencias:

**a) Rango constitucional:** En tanto derecho humano contenido sea en la Constitución como en los tratados internacionales, el derecho al autogobierno tiene las características propias de la CPEUM, que se traducen básicamente en su superioridad jerárquica respecto del resto del ordenamiento, la rigidez que lo protege de los caprichos y vaivenes políticos del legislador ordinario y su fundamentalidad en tanto derechos que debe informar y dota de contenido, en forma explícita o implícita, a todo el sistema jurídico.

**b) Indisponibilidad:** La caracterización de esta manifestación concreta de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas como un derecho humano, significa que resulta indisponible a las autoridades constituidas e invocable ante los tribunales de justicia para su respeto efectivo, como se desprende del mismo artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución y del diverso numeral 12 del convenio invocado.

**c) Normas de interpretación y aplicación:** Su configuración como derecho fundamental implica que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a: 1) promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho; 2) interpretar las normas que conforman el marco jurídico que lo rige con un criterio extensivo y, 3) aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

## Derecho a la consulta

Sin lugar a dudas, junto con el derecho al autogobierno, el derecho a la consulta constituye uno de los derechos específicos en materia indígena que son analizados y utilizados más ampliamente en la sentencia bajo análisis.

Básicamente son cuatro los temas que se estudian en la sentencia respecto de ese derecho: 1) concepción; 2) existencia normativa; 3) implicaciones y 4) principios que rigen la realización de la consulta.

**1) Concepción:** El derecho a la consulta implica una cuestión básica: la necesidad de que las comunidades y pueblos indígenas, así como sus integrantes participen de manera efectiva en todas las decisiones que el afecten.

Con este derecho que en los últimos años ha cobrado gran relevancia en dicha materia se pretende que la autogestión se convierta en el modelo predominante para la solución de la amplia gama de problemáticas que abarca las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado.

Asimismo, 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.

El derecho a la consulta constituye la traducción jurídica de la cuestión económica relativa a la acción colectiva conocida como: gobernando a los comunes.<sup>6</sup>

En ese orden de ideas, 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

---

<sup>6</sup> En 1990 Elinor Ostrom publicó el libro *“Gobernando a los comunes: Evolución de las instituciones para la acción colectiva”*, en el cual plantea que una forma de solucionar las problemáticas sobre la acción colectiva respecto de bienes o recursos de uso común consiste precisamente en el establecimiento de soluciones que alejadas de la disyuntiva: privatización o estatismo, tomen en consideración principalmente los mecanismos de autogestión empleados por las comunidades afectadas de tal forma que la solución implique principalmente el establecimiento de estrategias de cooperación y vigilancia formuladas por ellos mismos.

cuenta la opinión de las mismas, y a los pueblos indígenas obtener un conocimiento previo e informado sobre las políticas y acciones públicas que afectan sus intereses.

Todo lo anterior permite entender porque el órgano jurisdiccional considera que el derecho a la consulta se encuentra inmerso y forma parte integral del derecho de autogobierno como un aspecto externo, esto es, de la forma como se relacionan las comunidades y pueblos indígenas con las autoridades estatales, ya que precisamente a través del ejercicio de este derecho fundamental se busca que el Estado tome en cuenta las necesidades, intereses y prioridades de dichas poblaciones en la formulación de las políticas públicas y en el ejercicio de las acciones públicas que las involucran.

- 2) **Existencia normativa:** Dado que el derecho a la consulta no se encuentra contemplado en nuestra Constitución, el TEPJF en aplicación directa del artículo 1 constitucional determina que tal derecho tiene existencia normativa en virtud de su incorporación en varios instrumentos internacionales en los que México es parte como es el artículo 6 del multicitado convenio número 169.

En ese mismo orden de ideas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también se refiere a los mecanismos de consulta y participación y establece que el propósito de las consultas es alcanzar un consentimiento libre, previo e informado.

Con base en tales documentos normativos, el Tribunal determina que el derecho a la consulta forma parte del corpus jurídico que conforma los derechos humanos en materia indígena.

- 3) **Implicaciones:** desde un punto de vista jurisprudencial el Tribunal determina que la existencia de este derecho a la consulta trae consigo dos importantes implicaciones:

- a) **Obligación estatal:** El Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren su interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades.

Al respecto, el artículo 6 del convenio referido requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar

en la toma de decisiones a todos los niveles cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

- b) **Mecanismos de consulta efectivos:** La consulta a dichos pueblos implica la utilización tanto de procedimientos adecuados como de sus instituciones representativas a efecto de conocer, en forma efectiva y directa, la opinión de los afectados, con lo cual se busca evitar la práctica de la simulación en el ejercicio de ese derecho.

Por ello se exige que las consultas llevadas a cabo en aplicación del Convenio deban efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Asimismo, se exige que los mecanismos consultivos observen una serie de principios reconocidos a nivel internacional.

Desde un punto de vista práctico, al analizar el considerando relativo a los efectos de la sentencia, se advierte que el derecho a la consulta es el que se utiliza predominantemente para reparar las conculcaciones determinadas y establecer los mecanismos que permitan el ejercicio efectivo del derecho de autogobierno de la comunidad indígena de Cherán, de tal forma que se exige a todas las autoridades involucradas en el cumplimiento de la sentencia (electorales, legislativa y administrativas) que todas las acciones y decisiones que se adopten sean debidamente consultadas con la comunidad involucrada.

- 4) **Principios:** Para que una consulta a una comunidad o pueblo indígena sea válida y cumpla con los estándares internacionales correspondientes en la sentencia se fijan los criterios mínimos que debe cumplir, los cuales se basan en los establecidos en el Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los principios que se mencionan son los siguientes:

- a) **Endógeno:** El resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidades indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;
- b) **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;

- c) **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 desordenes sociales al seno de la comunidad;
- d) **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;
- e) **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;
- f) **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;
- g) **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;
- h) **Autogestionado:** Las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejadas por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

## Interpretación del artículo 1 constitucional

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual, entre otras cuestiones, se reforma el artículo 1 de la CPEUM.

En virtud de dicha reforma se introduce un nuevo paradigma en materia de derechos humanos en el orden jurídico mexicano, el cual es analizado en la sentencia del caso Cherán.

De hecho, la resolución inicia precisamente con la interpretación de dicho artículo constitucional al constituir el marco que engloba y abarca los



razonamientos y argumentos que se desarrollan en torno a los derechos humanos en materia indígena.

Asimismo, dicha interpretación conforma el punto de vista a partir del cual se analiza el acto reclamado, se desenvuelven las consideraciones de fondo, se adopta la decisión correspondiente y se determinan los efectos de la resolución.

En la sentencia el Tribunal estima que el nuevo paradigma en materia de derechos humanos tiene cuatro pilares fundamentales: 1) Extensión del catálogo de derechos humanos; 2) Normas de aplicación; 3) Normas de interpretación y reparabilidad de las conculcaciones a tales derechos.

**1) Extensión del catálogo de derechos humanos:** En términos de la reforma constitucional los derechos humanos reconocidos y garantizados a todas las personas por el Estado Mexicano no sólo se encuentran en el propio texto constitucional, sino también en los tratados internacionales en los que México sea parte. En opinión del tribunal ello implica tres consecuencias:

- a) **Catálogo incluyente:** El catálogo de los derechos humanos adquiere una naturaleza incluyente y de mayor extensión, pues el rango constitucional de este tipo de derechos ya no dependerá de la circunstancia de estar o no incluidos en el propio texto de la Ley Fundamental, al establecerse que también los derechos humanos contenidos en tratados internacionales tendrán tal carácter.
- b) **Jerarquía entre los derechos humanos:** En términos de la reforma no existe jerarquía alguna entre las normas de derechos humanos previstas en la Constitución y aquellas de los tratados internacionales de derechos humanos, con lo cual se busca evitar la creación de derechos de primera y segunda categoría.
- c) **Labor interpretativa:** El Tribunal estima que en todos los asuntos relacionados con derechos humanos para la determinación del derecho aplicable, así como de su sentido, alcance y determinación de su contenido esencial, es necesario que el órgano jurisdiccional realice una auténtica labor hermenéutica, en la cual se tome en cuenta a la Constitución, los tratados, los criterios interpretativos de organismos internacionales y la doctrina de los tribunales nacionales.

Importa destacar que para la Sala Superior la reforma constitucional utiliza una norma de remisión como mecanismo para incluir a los derechos

humanos contenidos en tratados internacionales en el texto constitucional.

Tal consideración traducida a términos de la dogmática jurídica significa que para el Tribunal los tratados internacionales en materia de derechos humanos han adquirido el estatus y jerarquía de normas constitucionales por el método de incorporación por referencia.<sup>7</sup>

La utilización de este método tiene la ventaja de que dicha incorporación en forma alguna modifica la naturaleza de los tratados sobre derechos humanos en tanto instrumentos de carácter internacionales.

- 2) **Normas de interpretación:** Los derechos humanos deben ser interpretados acorde con la Constitución y los tratados internacionales, buscando la protección más amplia de los mismos, lo cual encuentra su razón de ser en que los derechos humanos no constituyen una excepción o un privilegio, sino derechos fundamentales, los cuales deben ser ampliados, no restringidos o suprimidos.

Así, las reglas interpretativas en materia de derechos humanos deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio y proteger con mayor eficacia a la persona.

Con la reforma se introduce a nivel constitucional el principio *pro homine* o *pro personae* establecido en los artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para el Tribunal el contenido básico de este principio, refiere tres posibles aplicaciones: a) ante la existencia de dos o más normas aplicables a un caso concreto, se prefiere el uso de la norma que garantice de mejor manera el derecho; b) ante dos o más posibles interpretaciones de una norma se debe preferir aquella que posibilite el ejercicio del derecho de manera más amplia, y c) ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho se debe preferir la norma que lo haga en la menor medida posible.

<sup>7</sup> “El término incorporación por referencia —incorporation by reference— proviene del Derecho de los Estados Unidos, donde se suele utilizar en el derecho administrativo para adicionar un cuerpo normativo con disposiciones de otros instrumentos jurídicos integrándolos plenamente en el texto desde donde se ordena la remisión. La Rulemaking Act regula este instituto y las cortes han precisado los alcances de su utilización (Rojas Amandi, 2011)

**3) Normas de aplicación:** Todas las autoridades sin excepción tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de tal forma que en la aplicación de los mismos deben observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En esta parte, la Sala Superior interpreta y dota de contenido al texto constitucional en dos partes: primero analiza la naturaleza de las obligaciones de las autoridades en materia de derechos y enseguida estudia los principios de aplicación.

**a) Obligaciones de las autoridades:** Con la reforma se impone a todas las autoridades cuatro clases de obligaciones en torno a los derechos humanos, consistentes en: respetar, proteger, garantizar y promover. La tipología utilizada por el constituyente es la propuesta por Van Hoof<sup>8</sup> y que con una modificación que reduce la enumeración a tres categorías ha sido adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus documentos interpretativos.

Para dotar de contenido a dichas obligaciones el Tribunal acude a los criterios interpretativos de dicho comité y a tal efecto cita las observaciones generales números 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11); 13: El derecho a la educación (artículo 13); 14 El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12) y 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a). Con base en tales documentos las obligaciones referidas en el texto constitucional consisten en: i) Respeto: Deber del Estado de no interferir, obstaculizar o impedir el disfrute del derecho; ii) Protección: Deber del Estado de impedir que terceros, como son las personas físicas y jurídicas de carácter privado, interfieran o impidan el acceso a esos derechos; iii) Garantía: Deber del Estado de adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo del derecho de que se trate cuando el titular no pueda hacerlo por sí mismo, y iv) Promoción: Deber de desarrollar las condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien y que puede traducirse en la directa provisión de medios para ello.

<sup>8</sup> Opinión de V. Abramovich y C. Curtis (2002, 28-9)

**b) Principios de aplicación:** La reforma dispone que en la aplicación y cumplimiento de este repertorio se deben observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Conforme a la sentencia el contenido mínimo de esos principios consiste en:

- *Universalidad:* Todas las personas tienen todos los derechos sin discriminación de ninguna índole, lo que trae como consecuencia que tales derechos son exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, y cultural, así como en cualquier momento y lugar.
- *Indivisibilidad:* En virtud del cual se reconoce que ningún derecho humano es intrínsecamente inferior a ningún otro, de tal manera que todos conforman una estructura integral sin jerarquía entre sí.
- *Interdependencia:* Conforme al cual existen relaciones recíprocas entre todos los derechos humanos, en cuanto todos son indispensables para realizar el ideal del ser humano libre como establece el preámbulo de los dos pactos internacionales referidos, de tal forma que las autoridades deben promover y proteger todos esos derechos en forma global.
- *Progresividad:* Por el cual se busca un desarrollo constante de la satisfacción de los derechos humanos y que necesariamente implica la no regresividad, de tal forma que todo derecho reconocido, o bien, el contenido y alcance que se ha atribuido a ese derecho no puede perder ya ese carácter, salvo que ello se encuentre justificado por razones de suficiente peso.<sup>9</sup>

Finalmente, importa señalar que las obligaciones de los Estados respecto de los derechos humanos tienen carácter progresivo mientras que otras son inmediatas. Entre las obligaciones inmediatas<sup>10</sup> se encuentran:

---

<sup>9</sup> Parágrafo 103 de la sentencia de primero de julio de dos mil nueve dictada por la Corte Interamericana Derechos Humanos, en el caso *Acevedo Buendía y otros vs. Perú*, 2009.

<sup>10</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, 2006, en [www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf).

- a) La obligación de no discriminar entre distintos grupos de personas en la realización de los derechos de que se trate;
- b) La obligación de adoptar medidas (incluso elaborando estrategias y programas específicos) dirigidas deliberadamente a la realización plena de los derechos de que se trate; y
- c) La obligación de vigilar los progresos en la realización de los derechos humanos. Deben existir mecanismos accesibles de reparación en los casos en que se haya infringido algún derecho.

**4) Reparabilidad de las violaciones a los derechos humanos:** El cuarto eje fundamental de la reforma consiste en que el Estado no sólo debe prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, sino que también tiene la obligación de reparar estas violaciones, lo que implica, en primer término, restituir en el goce y ejercicio del derecho violado y, en su caso, utilizar mecanismos de reparación complementaria, subsidiaria o compensatoria.

La plena protección de los derechos humanos implica que ante cualquier conculcación, el deber primario del Estado consiste precisamente en restituir al afectado en el pleno uso y goce del derecho que le haya sido violado, lo que supone el restablecimiento en lo posible de las cosas al estado que guardaban antes de producirse la violación, para que se repare la afectación generada al actor (*restitutio in integrum*).

Para interpretar este cuarto eje fundamental, el Tribunal acude a:

- a) **Instrumentos internacionales:** La reparabilidad constituye uno de los deberes establecidos en los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponen, entre otros derechos, el de un recurso sencillo, rápido y efectivo que ampare los derechos fundamentales.
- b) **Criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:** Dicho tribunal internacional ha considerado que el deber general de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos humanos, incluye el deber de prevenir y reparar en el ámbito interno las violaciones a los

mismos, de igual modo, ha precisado que la efectividad de los recursos judiciales conlleva asegurar a las víctimas una adecuada reparación.<sup>11</sup>

**c) Opinión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas:**

Tal organismo ha manifestado que los Estados incumplen la obligación general de respeto y garantía prevista en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuando no adoptan las medidas apropiadas, entre otros aspectos, para reparar la violación a los derechos humanos consagrados en dicho instrumento. En particular, el Comité destaca que la adecuada reparación forma parte de la noción de «recurso efectivo», al señalar que el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto requiere que los Estados Partes otorguen una reparación a las personas cuyos derechos han sido violados. Si no se otorga una reparación a los individuos cuyos derechos del Pacto han sido violados, la obligación de proporcionar un recurso efectivo, que es fundamental para la eficacia del párrafo 3 del artículo 2, no se cumple.<sup>12</sup>

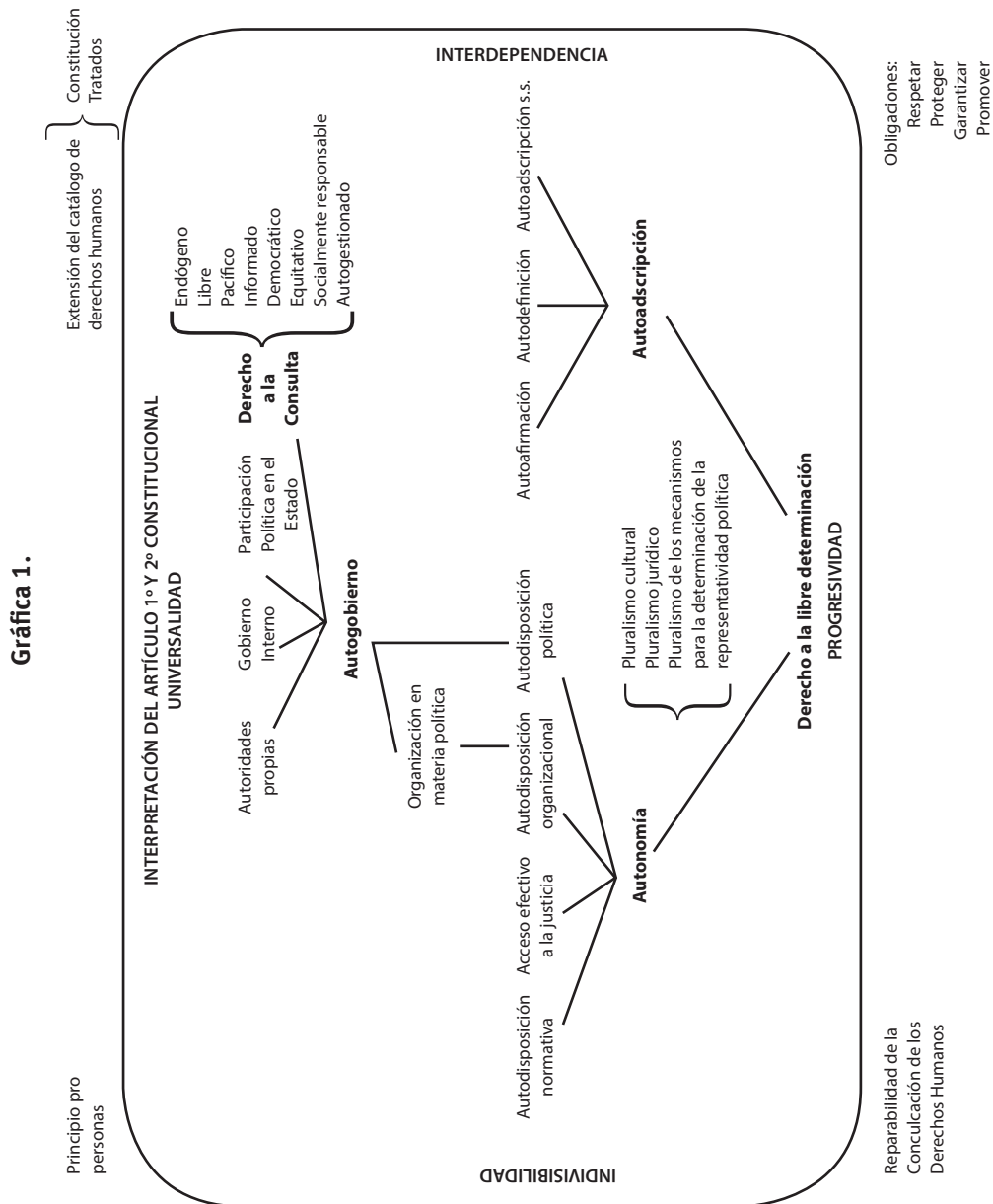
En virtud de la interpretación del artículo 1 constitucional, el Tribunal concluye que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a: 1) promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; 2) interpretar las normas de derechos humanos con un criterio extensivo y, 3) aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

## Propuesta de representación gráfica

Si se representara gráficamente la doctrina de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación referente a los criterios jurisprudenciales de carácter sustancial contenidos en la sentencia del caso Cherán el esquema en cuestión podría ser el siguiente:

<sup>11</sup> Parágrafo 174 de la sentencia del veintinueve de julio de 1998 en el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, así como Garantías judiciales en estados de emergencia (artículos 27, 2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A, núm. 9, párrafo 24.

<sup>12</sup> Observación General No. 31, Naturaleza de la obligación general impuesta a los Estados Partes por el Pacto. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, de 26 de mayo de 2004, pág. 16.



## Crterios procesales

En la sentencia bajo análisis, se consolidan dos importantes criterios en materia procesal: 1) la flexibilidad en ese tipo de reglas tratándose de asuntos relacionados con la materia indígena y 2) la aplicación de medidas especiales para la resolución de este tipo de asuntos.

- 1) **Flexibilidad de las reglas procesales:** Ha sido criterio del Tribunal que tratándose de integrantes de pueblos y comunidades indígenas, las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas, pues el artículo 2, apartado A, fracción VIII, de la CPEUM garantiza a los pueblos indígenas, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, para lo cual, el juzgador debe atender primordialmente a la necesidad de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, por sus particulares condiciones de desigualdad, facilitándoles el acceso a la tutela judicial para que ésta sea efectiva.

Tal criterio se encuentra contenido en la tesis de rubro: *PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE.*

En la sentencia del caso Cherán respecto del requisito de firma exigido por el artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se determinó considerar que para tener por cumplido dicho requisito era suficiente que en las listas correspondientes, en el espacio reservado a la firma se asentaré cualquier signo o conjunto de signos.

- 2) **Medidas especiales:** Al igual que en otros asuntos como son: caso Santiago Yaveo (SUP-JDC-13/2002) y Tanetze de Zaragoza (SUP-JDC-11/2007) en la sentencia del caso Cherán se aplican diversas medidas especiales como son:
  - a) **Suplencia total:** Conforme al cual en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral



debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y 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, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

Lo anterior conforma al criterio jurisprudencial cuyo rubro es: *COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.*

- b) Medidas compensatorias:** El Tribunal ha sostenido que en este tipo de asuntos se debe proveer las medidas de corrección o compensación necesarias que permitan, a los sujetos situados en desigualdades de hecho, acceder al libre y efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales. Tales medidas deben ser idóneas, objetivas y proporcionales para la consecución del fin a saber, la eliminación del obstáculo o barrera que se advierta y, en última instancia, a que los indígenas consigan un acceso real y efectivo, a la jurisdicción estatal.

Tal situación se encuentra reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, conforme al cual es indispensable la adopción o implementación de medidas especiales que permitan a las comunidades y pueblos indígenas en condiciones de igualdad real respecto de los demás, la tutela judicial completa y efectiva de sus intereses jurídicamente relevantes en aquellos casos en los cuales consideren que han sido violados o desconocidos, para lo cual se torna necesario eliminar los obstáculos fácticos que imposibiliten o inhiban en cualquier forma el acceso a los tribunales de justicia y el dictado de resoluciones prontas, completas e imparciales.

Bajo esa perspectiva, la Sala Superior estima que si en el fondo de la cuestión se plantea el reconocimiento y restitución del derecho de autogobierno de la comunidad indígena de Cherán, entonces dicho órgano jurisdiccional tiene el deber de conocer y resolver tal petición, pues sólo de esta manera se permitirá un acceso pleno a la jurisdicción estatal, la cual en situaciones en donde no estuvieran involucrados derechos indígenas se limitaría a remitir la petición a la autoridad competente.

## Conclusiones

- 1) Para la solución de la problemática planteada por los integrantes de la comunidad indígena de Cherán, la sentencia utiliza un enfoque basado en los derechos humanos.
- 2) En la sentencia analizada se establecen diversos criterios sustanciales respecto de la interpretación y aplicación de los derechos humanos en general y de los indígenas en particular.
- 3) Los criterios sustanciales se articulan de tal forma que pretenden ofrecer una visión conjunta, coherente y congruente entre sí constituye una doctrina jurisdiccional de la materia.
- 4) De manera relevante, mediante la aplicación directa de tratados internacionales, la sentencia introduce en el ámbito electoral y posiblemente en el ámbito jurisdiccional mexicano el derecho a la consulta a las comunidades y pueblos indígenas.
- 5) Al interpretar el artículo 1 constitucional, la sentencia considera la existencia de cuatro ejes fundamentales que rigen el nuevo paradigma en materia de derechos humanos y a los cuales busca dotar del contenido mínimo correspondiente.
- 6) Por su parte, en la sentencia se consolida el camino que desde hace muchos años se ha planteado el Tribunal respecto de la aplicación de reglas procesales en asuntos sobre materia indígena.

## Fuentes consultadas

- Abramovich, V. y Curtis, C. 2002. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. 2006. Disponible en [www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf) (consultada el 23 de diciembre de 2011).
- Berraondo, Mikel. 2006. *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto.
- Brage Camazano, Joaquín. 2004. *Los límites de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson.

- Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 31, Naturaleza de la obligación general impuesta a los Estados Partes por el Pacto. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, de 26 de mayo de 2004, Disponible en [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/013fda1dafa48086c1256eac004b09d0?](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/013fda1dafa48086c1256eac004b09d0?Opendocument) Opendocument (consultada el 23 de diciembre de 2011).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, No. 127. Disponible en [www.corteidh.or.cr/casos.cfm](http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm) (consultada el 9 de noviembre de 2011).
- De Obieta Chalbaud, José A. 1993. *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*. España: Tecnos.
- Durand Alcántara, Carlos. 1992. Por una reformulación de la legislación mexicana en materia de poblaciones indias. *Derechos contemporáneos de los pueblos indios. Justicia y derechos étnicos en México*. México: UNAM.
- Flores Cruz, Cipriano. 2001. *El sistema electoral por usos y costumbres: El caso de los municipios indígenas de México*. México: Instituto Electoral de Colima.
- Larsonbeals, Ralph. 1992. *Cherán: un pueblo de la sierra tarasca*. El Colegio de Michoacán, Instituto Mexicano de Cultura.
- García Ramírez, Sergio. 1996. "Los indígenas ante el derecho nacional", *Boletín Mexicano de derecho Comparado*, Nueva Serie, UNAM, año 29, núm. 87. México.
- González Galván, José Alberto. 1999. El convenio 169 de la organización internacional del trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas y las obligaciones de México con su ratificación. *Boletín mexicano de Derecho comparado*, nueva serie, año XXXII, núm. 96.
- González Oropeza, Manuel. 1995. El fuero indígena. México: *Antropología Jurídica*, UNAM.
- . 2003. El derecho y la justicia en las elecciones en Oaxaca, Tomo II, Tribunal Estatal del Estado de Oaxaca, México.
- Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. *Séptimo Informe: Por un desarrollo basado en los derechos humanos*. 2007.

- Rojas Amandi, Víctor M. La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos, *El Mundo del Abogado*, septiembre, 2011. Disponible en [elmundodelabogado.com/2011/la-aplicacion-de-los-tratados-internacionales-sobre-derechos-humanos/](http://elmundodelabogado.com/2011/la-aplicacion-de-los-tratados-internacionales-sobre-derechos-humanos/) (consultada el 23 de diciembre de 2011).
- Ruipérez, Javier. 1995. *Constitución y autodeterminación*. España: Tecnos.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2007. Los pueblos indígenas y sus derechos. San José de Costa Rica: *Revista IIDH*.
- . 1992. Los derechos indígenas. Algunos problemas conceptuales. San José de Costa Rica: *Revista IIDH*.
- . 1991. Introducción al derecho indígena, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. I Jornadas Lascasianas Derechos Humanos de los pueblos indígenas*, año 6, núm. 17. México: UNAM.
- Trejo, Guillermo y Aguilar Rivera, José Antonio. 2000. Como votan los indígenas. México: Nexos.

## II. ACCIÓN AFIRMATIVA INDÍGENA EN LAS LISTAS DE CANDIDATOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

### Introducción

Cabe tener presente, que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) reconoce en sus Estatutos el carácter pluriétnico y pluricultural de México y, por ello, exige la presencia indígena en las candidaturas a cargos de elección popular que postule, con el fin de lograr que se les otorguen espacios a las distintas etnias de nuestro país.

En tal sentido, la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-484/2009 y su acumulado SUP-JDC-492/2009, se ocupa precisamente de una problemática en la que dos militantes del aludido instituto político, se duelen de que les fue negada su postulación como fórmula de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, por afirmativa indígena.

Conviene precisar que las “*acciones positivas*”, consisten en medidas que otorgan beneficios especiales o tratos preferentes a los miembros de ciertos grupos humanos para corregir su situación de desventaja social con respecto de otros grupos. Éstas pueden utilizarse en múltiples ámbitos como la participación política y, en general, en todos aquellos contextos sociales donde aparezca un problema de desigualdad injustificada entre grupos sociales.

Dichas medidas pueden tener diferentes grados de intensidad. Por lo que a las que se denominan cuotas rígidas, se considera constituyen el instrumento más poderoso de intervención directa para corregir las inequidades, por eso se toman acciones para nivelar el acceso a un derecho, porque en la materialidad no se dan las circunstancias para ello, mismas que consisten en porcentajes, ya sean máximos o mínimos, de participación o representación de algún sector en particular.

A partir de lo anterior, con el objeto de determinar si a los entonces actores les asistía o no la razón en su planteamiento, es que la ejecutoria en comento, primeramente expone el contexto nacional e internacional de los derechos

de los indígenas; seguidamente, de manera concreta se analizan las pruebas que precisamente fueron aportadas por los justiciables a fin de acreditar esa calidad.

Por último, al hacerse patente la ilegalidad de las resoluciones emitidas por el órgano partidista, dado lo avanzado del proceso electoral federal, se procedió a la realización de un ejercicio interpretativo de las normas internas del instituto político citado, apoyado en datos estadísticos respecto del número de indígenas presentes en la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral, a efecto de conocer en qué posición y prelación tendría que ser incorporada la fórmula indígena presentada.

De esa suerte, el documento que se presenta tiende precisamente a reseñar brevemente los aspectos que fueron tomados en consideración por parte de la Sala Superior, así como los ejercicios matemáticos que se practicaron para llegar a esa conclusión.

Por último, se hacen unas reflexiones finales encaminadas a explicar el alcance del criterio sostenido, tanto para la Justicia Electoral como para los pueblos indígenas.

## Antecedentes del caso

Como se adelantó, el presente asunto, tiene su origen en la convocatoria emitida por el PRD, para la elección de candidatos a diputados federales, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, correspondiente al 2009.

A partir de lo contenido en ella, fue que dos ciudadanos solicitaron a la Comisión Nacional de Candidaturas del PRD su registro, para que de conformidad con sus Estatutos, fueran incluidos en una fórmula de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, bajo la acción afirmativa indígena.

Según precisaron, al enterarse que no habían sido incluidos como candidatos bajo el carácter apuntado y considerar que no acreditaron su carácter indígena, fue que promovieron un recurso de queja ante la Comisión Nacional de Garantías del aludido instituto político, el cual fue declarado improcedente.

A la par de lo anterior, presentaron demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la cual se identificó con el número de expediente SUP-JDC-470/2009, y luego resuelta en el sentido de reencauzar el medio de impugnación a recurso de inconformidad contemplado en la normativa del PRD, el cual posteriormente fue declarado improcedente.

En desacuerdo con las determinaciones que anteceden, por un lado, presentaron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano la cual se radicó bajo la clave SUP-JDC-484/2009 y, por el otro, un escrito al que denominaron «recurso de inconformidad», el cual se ingresó como asunto general SUP-AG-22/2009, para luego ser reencauzado como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, bajo la clave de expediente SUP-JDC-492/2009.

## Agravios

Los escritos de demanda signados por los actores, permitieron colegir que su pretensión fundamental se hacía consistir en que les fuera reconocida la identidad y pertenencia con sus comunidades indígenas, para así ser incluidos en la lista de diputados federales por el principio de representación proporcional, en la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral, que fue presentada por su instituto político ante la autoridad administrativa electoral federal.

Su causa de pedir, la sustentaron en que la Comisión Nacional de Garantías del PRD, trasgredió su normativa interna al no reconocerles tal carácter, ya que contrariamente a lo manifestado, en su opinión y con las documentales que aportaron sí acreditaban esa calidad.

## Consideraciones del fallo

En concepto de la Sala Superior, el motivo total de disenso planteado por los ciudadanos actores, suplido en su deficiencia, resultó sustancialmente fundado y suficiente para revocar las determinaciones reclamadas.

Para llegar a tal conclusión, en primer término, se destacó que las reformas de la CPEUM, artículo 2, 1992 y 2001, en materia indígena, consagraron en ámbito de protección de los derechos indígenas, al preverse la eliminación de cualquier forma de discriminación ejercida contra cualquier persona; la autonomía de los pueblos indígenas; las obligaciones de las autoridades respecto de los indígenas y el reconocimiento a la igualdad entre el hombre y la mujer.

De esa manera, se precisó que las modificaciones acaecidas condujeron a sostener que los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, cumplían una función complementadora del

reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no podía renunciar.

En contexto, se destacó que los tratados internacionales sobre el tema firmados y ratificados por el Estado Mexicano, tales como *“El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”*; la *“Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial”*, así como *“La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas”*, eran coincidentes en:

- 1) Reconocer la importancia y la necesidad de preservar la identidad cultural, los territorios y las formas de organización social de los pueblos indígenas.
- 2) Buscar el establecimiento entre las múltiples culturas, el respeto a la diferencia y a la diversidad.
- 3) Garantizar el derecho de las minorías para que pudieran participar en el desarrollo político, económico, público, social y cultural en que se desenvuelven, poniendo fin a toda clase de discriminación y opresión de que pudieran ser objeto.
- 4) Crear conciencia de que los pueblos indígenas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al goce y a la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Expuesto lo anterior, se hizo notar que aun cuando no existía una definición universal de indígena, ni se advertía la existencia de una prueba especial que acreditara esa calidad, los documentos internacionales citados, a la luz de la interpretación que la Sala Superior realizaba del contexto histórico que rodeaba esa denominación, se podía colegir que este término se sustentaba en:

- 1) Libre identificación como miembro de un pueblo indígena a nivel personal, así como una aceptación clara por parte de la comunidad como miembro suyo.
- 2) Continuidad histórica con otras sociedades similares.
- 3) Fuerte vínculo con su territorio, así como con los recursos naturales circundantes.
- 4) Sistema social, económico o político bien determinado.
- 5) Lengua, cultura y creencias diferenciados.
- 6) Decisión de conservar y reproducir sus formas de vida y sus sistemas ancestrales por ser pueblos y comunidades distintos.



- 7) Trabajo colectivo, como un acto de recreación; servicio gratuito, como ejercicio de autoridad; ritos y ceremonias, como expresión del don comunal; el consenso en la toma de decisiones.

Una vez que se tuvieron presentes los rasgos preponderantes que podían servir para identificar a un grupo o persona indígena, se expuso un marco general acerca de lo que debía entenderse por una «acción afirmativa», definiéndose como una herramienta encaminada a establecer políticas que dieran a un determinado grupo social, étnico o minoritario, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como acceso a determinados bienes.

Se hizo notar que con su implementación, se buscaba dar un tratamiento preferencial mediante el establecimiento de mecanismos de selección expresa y positiva tendentes a eliminar los patrones tradicionales de segregación y jerarquía, para con ello abrir oportunidades para las minorías.

Como muestra de lo anterior, se destacó que en el caso mexicano, una subespecie de afirmativa que en la materia estaba reconocida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales era la denominada: “*cuota de género*”,<sup>1</sup> misma que se explicó se dirigía a promover y garantizar la igualdad de oportunidades, y procurar la paridad de género en el ámbito político del país, en la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

A la par de lo anterior, se evidenció la importancia y necesidad de que los partidos políticos nacionales incorporaran acciones afirmativas a favor de ciertos grupos minoritarios, como instrumento para asegurar su posibilidad real de participación en la vida democrática del país.

Como caso concreto de esa posición progresista, se hizo alusión al PRD, como un precursor en regular y reconocer acciones afirmativas, incluso superiores

---

<sup>1</sup> Los artículos 219 y 220, señalan:

Artículo 219 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Artículo 220 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. (Cofipe 2013)

a las reguladas en la ley electoral federal, pues no sólo contemplaba las relacionadas con el género, sino también incluía las de jóvenes, migrantes e indígenas.

En efecto, del artículo 2, apartado 3 (EPRD, 2009) del aludido instituto político se obtuvo:

- 1) Que en la integración de sus órganos de dirección, representación y resolución, y en la postulación de candidaturas plurinominales, ningún género contara con una representación mayor a 50%.
- 2) La presencia de un joven menor de 30 años en cada grupo de cinco candidaturas, al integrar sus órganos de dirección y representación.
- 3) La presencia indígena en los órganos de dirección y representación, y en las candidaturas a cargos de elección popular, por lo menos en el equivalente al porcentaje de la población indígena en el ámbito de que se trate.
- 4) La presencia de los migrantes en los órganos de dirección y las candidaturas a cargos de elección popular.

De estas prescripciones, se dedujo el deber partidista de promover la presencia de individuos pertenecientes a determinados grupos, en los órganos internos del partido y en las candidaturas postuladas por el mismo, por considerar valiosa o necesaria su incorporación en los procesos deliberativos y decisorios de la organización y, eventualmente, en los órganos legislativos o gubernativos del aparato estatal.

El análisis particular del apartado relacionado con la presencia indígena, condujo a estimar que su sentido normativo revelaba el establecimiento de una regla que tenía más semejanza con aquéllas que procuraban la consecución de un cierto estado de cosas, pues con la misma se establecía la reserva de una cuota indígena en la postulación de candidatos a elegir por el principio de representación proporcional y en la integración de los órganos directivos, deliberativos y de resolución, esto es, se trataba de una medida de discriminación positiva o inversa.

Teniendo en consideración el marco normativo en cuestión, se razonó que las resoluciones impugnadas adolecían de fundamentación y motivación, al evidenciarse una ausencia total de la cita de la norma en que la responsable apoyó esa conclusión, así como de las circunstancias especiales, razones particulares o ponderaciones que se tuvieron en cuenta, lo cual se tradujo en un perjuicio directo hacia los promoventes, pues lo actuado, no les permitió conocer todas las circunstancias y condiciones que se tomaron en cuenta para resolver

en el sentido que se hizo, para con ello, poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, mediante una real y auténtica defensa.

Se destacó que la situación acaecida, imponía revocar la determinación en comento, a efecto de que se subsanaran las violaciones formales detectadas, dado lo avanzado del proceso electoral federal, en plenitud de jurisdicción,<sup>2</sup> se estimó abordar los planteamientos de los inconformes.

La valoración que se realizó de las pruebas que fueron aprobadas por los actores para justificar la pertenencia e identidad con sus comunidades, se estimó apta y suficiente para considerar que sí reunían la calidad de indígenas, al ponerse de relieve que eran miembros reconocidos en sus comunidades, dado que mantenían un fuerte vínculo cultural y trabajo comunitario, lo que denotaba su inclusión real a dichos núcleos de población.

Tomando en consideración lo precedente, y puesto que el órgano partidista responsable, en ningún momento cuestionó la insatisfacción de alguno de los requisitos contenidos en la convocatoria para la elección de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional por parte de alguno de los actores involucrados, permitió sostener que la fórmula encabezada por los entonces actores fuera incluida en la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, presentada por el PRD en la Quinta Circunscripción Plurinominal.

Sentado lo anterior, correspondió determinar la forma en que la fórmula tendría que ser incluida en la lista en comento, es decir, la posición en la que debería ser colocada y, en su caso, lo concerniente a su prelación entre el resto de los candidatos.

Para ello, se acudió a lo que el aludido precepto estatutario preveía, en el sentido de que se garantizaría la presencia indígena en las candidaturas a cargos de elección popular, en “*por lo menos el equivalente al porcentaje de la población indígena en el ámbito de que se trate*”, refiriéndose ese ámbito a las listas regionales que por circunscripción, presentaban los partidos políticos tratándose de diputados por el principio de representación.

Sobre esa base, para determinar el número de candidaturas por acción afirmativa indígena que debía garantizar el aludido instituto político en la Quinta Circunscripciones Plurinominal -dado que los actores eran originarios del Estado de Hidalgo-, se consideró tomar en consideración el elemento poblacional

<sup>2</sup> En términos de lo dispuesto por el artículo 6, apartado 3, (LGSMIME, 2013).

de las entidades que la conformaban, para luego, de esa población extraer el porcentaje de población indígena que en ellos existía, y conforme a ese cociente porcentual, establecer la proporción que podían representar.

La información obtenida de la página oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), respecto de los resultados del conteo de campo realizado en 2005 de la población total por entidad y la población indígena por entidad, fueron los siguientes:

**Cuadro 1**

Entidad	Población Total	Población Indígena
Hidalgo	2,346,000	511,202
Colima	568,000	6,591
Estado de México	14,008,000	839,692
Michoacán	3,966,000	181,993
TOTAL	20,888,000	1,539,478

Fuente: INEGI.

Conforme a esa información, al multiplicar el total de población indígena por cien y el resultado obtenido dividirlo entre la población total, se obtuvo que el porcentaje de población indígena en esa circunscripción plurinominal electoral era de 7.3701%.

En tal sentido, el 7.3701% de población indígena de las 40 candidaturas de representación proporcional en la circunscripción, dio como resultado el 2.9480 candidaturas, de ahí que se haya concluido que la lista del PRD, tendría que garantizar en la lista de candidatos a diputados de representación proporcional en la Quinta Circunscripción, al menos, dos candidaturas por acción afirmativa indígena.

Dado que la norma partidaria tampoco precisaba la forma en que debía procederse respecto de la distribución de esas candidaturas indígenas, se hizo notar que si el fin de la disposición era proteger y velar por los derechos de las minorías, era inconcuso que la interpretación más adecuada era la que permitiera la inclusión efectiva y proporcional de los candidatos indígenas en la lista de candidatos en bloques de candidatos, tal y como se preveía en la normativa del Partido de la Revolución Democrática tratándose de las acciones por afirmativa joven.

En ese contexto, con el fin de alcanzar una distribución proporcional de esas candidaturas, se consideró que lo óptimo era que se colocaran en cada bloque

de 13 espacios. Esto último, derivado de la división del equivalente al porcentaje de candidaturas que por acción afirmativa indígena debían incluirse en la lista proporcional, es decir, 2.9480 candidaturas entre el número total de integrantes de la lista de 40 candidaturas por circunscripción.

Finalmente, en cuanto al orden y prelación, surgió la interrogante de cómo debería proceder el partido al encontrarse ante un supuesto en el cual concurrían más o menos candidatos del número mínimo que el partido debía garantizar, lo cual se previó podría solucionarse a partir de lo siguiente:

- 1) Si concurrían más candidaturas que el número mínimo a garantizar, como la norma intrapartidaria constituía la base mínima a la que estaba obligado el partido, entonces no tenía limitación para incluir en dicha lista a un número mayor de aspirantes por dichas acciones, esto es, no se trataba de una norma limitativa para las candidaturas indígenas, sino más bien constituía una garantía del número mínimo que deben incluir.
- 2) Si se presentaba el caso de que concurrían más de dos candidaturas por la acción afirmativa, la interrogante a resolver era en qué orden o prelación tendría que inscribirse. Puntualizándose que como la norma de acciones afirmativas era general, debía atenderse a los factores que permitieran definir el derecho preferente que como militantes le podría asistir a cada candidato.
- 3) Si sólo se inscribía un candidato por la acción de mérito, entonces, debía buscarse la mayor eficacia de la acción afirmativa, para garantizar de la mejor manera, la posibilidad de que accediera al cargo de elección popular, incluyéndolo dentro del primer bloque y atendiendo a los factores objetivos que permitan procurar la mejor opción para dicho aspirante, sin afectar a candidatos de otras acciones.

Definido lo anterior, y teniendo en cuenta que en la Quinta Circunscripción Plurinominal el PRD, tenía que garantizar al menos dos posiciones y la fórmula integrada por los ahora actores fue la única que se registró, se permitía concluir que tenía que ser inscrita en el primer bloque de 13 candidaturas de su lista de representación proporcional de la citada Circunscripción, ponderándose que se les colocara en una posición que realmente se encaminara a hacer efectiva la candidatura y, conforme a ello, se hicieran los ajustes de la lista como en derecho procediera.

## Reflexiones finales

En el caso mexicano, si bien la reforma constitucional del 2001 reconoce la capacidad de autonomía de los pueblos indígenas para gobernarse a sí mismos en sus propias comunidades, no existen instrumentos que garanticen su participación en la representación política, de ahí lo relevante de que algunos documentos de los partidos políticos prevean acciones afirmativas indígenas a su favor, en un intento por fortalecer su presencia en la conformación de los poderes públicos.

Como se pudo advertir, el ejercicio que realizó la Sala Superior en la sentencia en comento, tuvo como su principal fuente la propia normativa interna del Partido de la Revolución Democrática, la cual contempla como una especie de afirmativa, las cuotas de carácter indígena.

Tomando en consideración lo anterior, así como lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con los tratados internacionales que en materia indígena ha signado el Estado Mexicano-, siendo uno de los más emblemáticos el que México ratificara en 1991, denominado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, puesto que en dicho convenio el Estado mexicano se compromete a legislar y proteger los derechos, tanto colectivos como individuales, de los pueblos indios-, correspondió precisamente armonizar dichos ordenamientos jurídicos, bajo una lógica proteccionista de los derechos indígenas.

De esa forma, el ejercicio jurisdiccional del Tribunal partió de una suplencia en la deficiencia de los agravios formulados por los actores, en términos de lo mandado por el artículo 23, apartado 1, de la (LGSMIME, 2013). Con base en ello, fue entonces que analizaron las pruebas que habían presentado ante el órgano partidista responsable, precisamente para denotar su identidad y pertenencia con sus comunidades indígenas.

Resulta importante precisar, que si bien no existe una prueba idónea o especial que pudiera relevar que una persona es indígena, no es menos que, atendiendo a los distintos tratados internacionales que se citan en la propuesta, fue posible establecer las características mínimas, que bien pudieran apoyar en la definición de esa calidad.

La valoración de 21 documentales públicas y privadas, de conformidad con lo señalado en la ley procesal electoral federal,<sup>3</sup> llevó al convencimiento de que

---

<sup>3</sup> Artículos 14 y 16, del (Cofipe 2013).

los otrora demandantes sí reunían el carácter indígena, al hacerse evidente no sólo que eran oriundos de comunidades otomíes del Estado de Hidalgo, sino también que tenían un fuerte arraigo con éstas, al hacerse patente que participaban en la organización y desarrollo de las actividades de sus lugares de origen, de acuerdo a sus usos y costumbres.

Superado lo anterior, correspondió entonces dilucidar dos cuestiones. La primera, cuántas posiciones debía garantizar el aludido partido en la Quinta Circunscripción Plurinominal y, la segunda, qué posición tendrían que ocupar los actores en la lista en cuestión.

Todo lo anterior, permitió entonces considerar que la fórmula indígena de los entonces actores, de conformidad con lo señalado en los propios Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, tenía que ser colocada en el primer bloque de 13 candidaturas de la lista de candidatos a diputados por el principio de representación, correspondiente a la circunscripción que se precisa en el párrafo que precede, sin menoscabo de que el partido, en el ámbito de sus atribuciones, pudiera mejorar esa condición, a fin de garantizar al máximo la afirmativa indígena.

La ejecutoria que se comenta, sin duda alguna, impuso la adopción de un criterio trascendente en materia de derecho indígena, pues implicó el que se hiciera eficaz lo establecido en los Estatutos de un partido político, respecto de la afirmativa indígena, que él mismo se obligó a respetar en la postulación de sus candidaturas a cargos de elección popular.

De igual manera, permite progresar en el entendimiento de la condición de nuestros indígenas, así como también evidencia la necesidad de adecuar el sistema jurídico mexicano, a la dinámica internacional respecto de la necesidad que los institutos políticos, pugnen por la incorporación y respeto de esa clase de medidas afirmativas en la conformación de sus listas de candidatos, con miras a hacerlas presentes como ocurre con las denominadas cuotas de género.

## Fuentes Consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1992 y 2001. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2013, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, 2009. Disponible en <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2009.pdf> (consultada el 21 de junio de 2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2005. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/default.aspx> (consultada el 21 de junio de 2013).
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sentencia SUP-JDC-484/2009 y su Acumulado. Actor: Valente Martínez Hernández y Otro. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-00484-2009-Acuerdo1.htm>.
- SUP-JDC-470/2009. Actor: Valente Martínez Hernández y Otro. Autoridad responsable: Mesa Directiva del VII Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-00470-2009.htm>.
- SUP-AG-22/2009. Actor: Valente Martínez Hernández y Otro. Disponible en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/turnos/turno\\_seleccion.asp?f=1&id=10576](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/turnos/turno_seleccion.asp?f=1&id=10576).



### III. INAPLICACIÓN DE MANERA IMPLÍCITA DE NORMAS POR USOS Y COSTUMBRES. NOTA INTRODUCTORIA DEL FALLO DICTADO EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-36/2011 Y SU ACUMULADO SUP-REC-37/2011, PROMOVIDOS POR EVIC JULIÁN ESTRADA Y SALVADOR ENRÍQUEZ RAMÍREZ

#### Antecedentes

El Municipio de San Juan Lalana, del Estado de Oaxaca, tiene una población de 17,398 habitantes, lo anterior de conformidad con el Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2010).

De esa población, de conformidad con las listas nominales,<sup>1</sup> 9,640 ciudadanos con derecho a voto.

El municipio de San Juan Lalana, Oaxaca, se conforma por 35 comunidades y sus autoridades se eligen por sistemas normativos indígenas. Su población se distribuye en las siguientes agencias municipales, de policía y delegaciones municipales:<sup>2</sup>

**Cuadro 1.**

No.	Agencia municipal, de policía o delegación	No.	Agencia municipal, de policía o delegación
1	Agencia de policía Arroyo Blanco	19	Agencia de policía Santa Cecilia
2	Agencia de policía Arroyo Lumbre	20	Agencia de policía Santiago Jalahui
3	Agencia de policía Arroyo de Piedra	21	Agencia de policía Santa María La Nopalera
4	Agencia de policía de Arroyo Plátano	22	Agencia de policía San Pedro Tres Arroyos

<sup>1</sup> Lista nominales para el proceso electoral ordinario 2010, utilizadas en la elección extraordinaria de San Juan Lalana, de 17 de abril de 2011.

<sup>2</sup> Información consultable en la página web: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/oaxaca/municipios/20205a.htm>.

*continuación.*

No.	Agencia municipal, de policía o delegación	No.	Agencia municipal, de policía o delegación
5	Agencia de policía Arroyo Tomate	23	Agencia de policía Villa Nueva
6	Agencia de policía Asunción la Cova	24	Agencia de policía Paso del Águila
7	Agencia de policía Boca de Piedra	25	Agencia municipal San Lorenzo
8	Agencia de policía Cerro Progreso	26	Agencia de San Juan Lalana
9	Agencia de policía Colonia Morelos	27	Agencia municipal Montenegro
10	Agencia de policía La Esperanza	28	Agencia municipal San José Río Manso
11	Agencia de policía La Soledad	29	Agencia municipal Ignacio Zaragoza
12	Agencia de policía Paso Hidalgo	30	Agencia municipal San Isidro Arenal
13	Agencia de policía San Jorge El Porvenir	31	Delegación municipal Nuevo San Antonio
14	Agencia de policía San José Yogope	32	Delegación Municipal La Aurora
15	Agencia de policía San Juan Evangelista	33	Delegación municipal López Portillo
16	Agencia de policía San Martín Arroyo Concha	34	Delegación municipal Arroyo Cacao
17	Agencia de policía San Martín Cerro Coquito	35	Delegación municipal San José Arroyo Copete
18	Agencia de policía San Miguel		

Fuente: Página oficial de internet de Oaxaca.

El 17 de abril de 2011, se llevó a cabo la elección extraordinaria para renovar el Ayuntamiento en San Juan Lalana, Oaxaca.

El resultado total de la elección fue el siguiente:

**Cuadro 2.**

Candidato (Planilla)	Votación
Evic Julián Estrada (planilla banca)	2,631
Salvador Enríquez Ramírez (planilla crema)	559
Celestino Pérez Cardoza (planilla azul)	3,108
Total votación	6,298

El 29 de abril de 2011, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca emitió acuerdo por el que declaró la validez de la elección de concejales en el citado Ayuntamiento, y expidió la constancia de mayoría a la planilla encabezada por Celestino Pérez Cardoza. Los candidatos que no resultaron vencedores, inconformes con la determinación anterior interpusieron recurso de inconformidad, del que conoció el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, mismo, que el 21 de junio de 2011, emitió la resolución correspondiente, en el sentido de confirmar la determinación del Consejo General del Instituto Electoral local, en la que validó la elección de integrantes del Ayuntamiento de San Juan Lalana.

La anterior determinación, fue combatida por medio de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuyo conocimiento correspondió a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Tercera Circunscripción Plurinominal, bajo los números de expediente SX-JDC-134/2011 y su acumulado SX-JDC-135/2011, misma que en sesión celebrada el 20 de septiembre de 2011, resolvió por mayoría de votos, confirmar la resolución emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca y, en consecuencia, se confirmó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, de 29 de abril de 2011, relativo a la validez de la elección extraordinaria de concejales al ayuntamiento del Municipio de San Juan Lalana.

En contra de la determinación anterior, Evic Julián Estrada y Salvador Enríquez Ramírez, candidatos a concejales para la elección de Ayuntamiento en San Juan Lalana, Oaxaca, interpusieron recurso de reconsideración, en sus demandas argumentaron que la citada elección, atentó contra sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales en la elección de sus representantes, porque desatendió que en su normatividad se preveía la celebración de una asamblea general comunitaria para la validación de sus elecciones.

## **Agravios expresados**

Los planteamientos de los actores coinciden en que la Sala Regional actuó indebidamente porque dejó de dar relevancia al hecho de que en la elección cuestionada no se llevaron a cabo asambleas comunitarias, con lo cual, se desconocieron absolutamente las normas de derecho consuetudinario que rigen y han imperado en la referida comunidad. Así, en lo medular sostuvieron:

- 1) Validar que una mesa receptora de votos pueda sustituir a la asamblea comunitaria, implica una política judicial de negación de la existencia de instituciones jurídicas comunitarias.
- 2) Una decisión así, involucra el desconocimiento o rechazo de que la Asamblea es la máxima autoridad de estas comunidades, porque los pactos que en la especie, se tomaron en diversas actuaciones llevadas a cabo ante la autoridad electoral no pueden sustituir al imperativo consuetudinario de que se celebren asambleas comunitarias.
- 3) Que se incumplió el deber que obligaba a llevar a cabo las nueve asambleas comunitarias porque, en realidad se instalaron mesas de recepción de voto, lo que incluso contravino los acuerdos previos que se habían tomado en la minuta de trabajo de uno de abril de 2011.

Los anteriores motivos de inconformidad se consideraron fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada y declarar la nulidad de la elección multicitada.

## CONSIDERACIONES ESENCIALES DE LA SENTENCIA

En este fallo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se enfrentó en principio, a la problemática jurídica que implicaba la procedencia del medio de impugnación interpuesto, lo anterior en razón de que las sentencias de las Salas Regionales, en términos de lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sólo son impugnables en dos supuestos.

- 1) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realicé el Consejo General del Instituto; siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y
- 2) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

La Sala Superior, en esta sentencia, tomando en consideración el derecho humano de tutela judicial efectiva, manifestó equiparables las normas de usos y

costumbres a las leyes sobre materia electoral a que se refiere el invocado artículo 99, interpretación que permitió que dichas normas fueran susceptibles de control constitucional vía recurso de reconsideración.

En el caso particular, se estimó que el problema a abordar no se reducía a aspectos de mera legalidad, porque como se explica en la resolución, el tema que subyace es de origen constitucional al estar plasmado en el propio artículo 2 de la citada Carta Fundamental.

Los aspectos concretos que merecieron el pronunciamiento por parte de la Sala Regional involucran un verdadero acto de inaplicación de las normas consuetudinarias que rigieron el procedimiento electivo, al dejar de observar la costumbre relativa a la designación de sus autoridades por medio de Asamblea, lo cual se traduce indudablemente en la inaplicación de una norma consuetudinaria en el proceso electoral de concejales de San Juan Lalana, Oaxaca.

Sobre este punto la Sala Superior manifestó lo siguiente:

En efecto, de conformidad con la interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracciones I, III y VII, y 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que las normas, procedimientos y prácticas tradicionales seguidas por las comunidades o pueblos indígenas para la elección de sus autoridades o representantes ante los ayuntamientos,<sup>3</sup> deben identificarse como leyes sobre la materia electoral a que se refiere el invocado artículo 99 y por tanto son susceptibles de control constitucional en esa vía.

Con el anterior criterio, la Sala Superior, maximiza el derecho a la tutela judicial efectiva, a partir de una interpretación en sentido más favorable, además

---

<sup>3</sup> Artículo 2- La Nación Mexicana es única e indivisible.  
(...) 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.  
(...) III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados  
(...) VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. (CPEUM, 2013).

de cumplir con lo mandatado en el artículo primero de la CPEUM (2013), en el sentido de que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La Sala Superior, garantiza el derecho humano de acceso a la jurisdicción, ya que a través de la interpretación que realiza de las normas de procedencia del recurso, hace efectivo y materializa el derecho de acceso a la jurisdicción, de los integrantes de la comunidad indígena, que acudieron en recurso de reconsideración.

En cuanto al fondo del asunto, en la resolución se declara fundado el agravio en el cual los recurrentes afirman que la interpretación que efectuó la Sala Regional soslayó las normas consuetudinarias que rigen el proceso electivo en la multicitada comunidad, porque dejó de dar relevancia al hecho de que en la elección cuestionada no se llevaron a cabo asambleas comunitarias, con lo cual se desconocieron normas de derecho consuetudinario.

La propuesta obedeció a que del análisis de las constancias de autos y particularmente de los acuerdos tomados el 1 y 4 de abril de 2011, así como la propia convocatoria para la celebración de la elección extraordinaria, se aprecia que la comunidad en su conjunto acordó la celebración de su elección, armonizando dos sistemas, esto es, el normativo electoral y el de usos y costumbres; en efecto, se contempló la utilización de lista nominal de electores, tinta indeleble, credencial de elector y perforación de la misma; pero también, en ejercicio de los usos y costumbres que rigen en la comunidad de San Juan Lalana, se contempló la instalación de nueve asambleas comunitarias.

Se estimó que las mesas receptoras de votos instaladas en las comunidades, no pueden identificarse con una asamblea comunitaria, puesto que esta última, implicaba la materialización concreta de la voluntad de la comunidad, en cambio, las mesas receptoras sólo cumplen una finalidad instrumental a los objetivos que se prevén tanto normativamente como los que derivan del derecho consuetudinario y que únicamente se satisfacen a través de la asamblea multicitada, como son el consenso, la representatividad y fiabilidad indispensables para la validación de la elección.

Así, se consideró que no era posible que las mesas receptoras de votos, pudieran sustituir a las asambleas comunales, ya que precisamente la celebración de estas últimas, representó la voluntad de la mayoría de las comunidades que conformar al Municipio de San Juan Lalana, Oaxaca, como quedó demostrado

con los acuerdos previamente tomados por los representantes de las comunidades que integran el Municipio de San Juan Lalana, ante presencia de autoridades del Instituto Estatal Electoral y de los propios candidatos.

Sobre el particular, la Sala Superior expresó lo siguiente:

En esa perspectiva y a manera de conclusión, es posible afirmar que la exigencia que dimana del derecho consuetudinario atinente a que los procesos electivos sean validados por la asamblea general comunitaria, es una manifestación del imperativo que se desprende de la fracción VIII, del apartado A, del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que los pueblos y las comunidades indígenas no solamente tienen el derecho al pleno acceso a la jurisdicción, sino que para garantizarlo, el juzgador está obligado a considerar sus costumbres y especificidades culturales, a fin de encontrar un balance óptimo entre éstas y los mandatos que estatuye la Constitución Federal. (Tesis 1 CCXI/2009)

Prerrogativa constitucional, que de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, principalmente, en sus artículos 5 y 8 goza de una dimensión indiscutible de derecho fundamental, y que es objeto de una tutela concreta por el orden jurídico nacional a través de lo que ha significado la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de lo anterior, y al haberse demostrado la vulneración de los derechos político electorales de los ciudadanos de San Juan Lalana, se revocó la sentencia de 20 de septiembre de 2011, de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa y se ordenó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, promoviera todas las medidas a su alcance a fin de que se celebre una nueva elección, bajo los usos y costumbres de la comunidad, en la que participara íntegramente toda la ciudadanía de San Juan Lanana, en la cual, se incorporaran una o más asambleas comunitarias para la validación de los resultados del sufragio.

## Conclusiones

La argumentación plasmada en la sentencia que se comenta permite inferir las siguientes conclusiones:

- 1) Se garantiza el derecho humano de acceso a la jurisdicción, ya que a través de la interpretación que realiza de las normas de procedencia del recurso, hace efectivo y materializa el derecho de acceso a la jurisdicción de los integrantes de la comunidad indígena, que acudieron en recurso de reconsideración.
- 2) La CPEUM (2013), así como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales<sup>4</sup> y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,<sup>5</sup> reconocen y señalan la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.
- 3) La sentencia en comento es de una gran relevancia jurídica ya que en ella se juzga a partir del derecho humano de libre determinación, que implica el autogobierno de los pueblos indígenas.
- 4) El derecho a la libre determinación se refleja en otros derechos fundamentales, como son el derecho a elegir sus propias formas de organización social, económica, política y cultural.
- 5) La Sala Superior, al resolver el caso que se comenta, tomó en consideración precisamente el derecho a su organización política, que implica el derecho a elegir sus autoridades e instituciones de acuerdo con sus procedimientos y prácticas tradicionales.
- 6) El derecho al autogobierno, permite que las comunidades indígenas elijan sus propias autoridades de acuerdo con sus propios sistemas de usos y costumbres. Derecho que se hizo patente al resolver el asunto en cuestión ya que en la sentencia se razonó que durante la elección de las autoridades de la Comunidad de San Juan Lalana, no era posible que las mesas receptoras de votos, pudieran sustituir a las asambleas comunales, ya que con ello se desconocían normas de derecho consuetudinario de la propia comunidad y

---

<sup>4</sup> Tratado internacional firmado el 27 de junio de 1989, ratificado el 5 de septiembre de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991.

<sup>5</sup> Resolución de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada en su 107 sesión plenaria, el 13 de septiembre de 2007, (A/RES/61/295)



- se violaba el derecho de elegir a sus autoridades con sus normas y procedimientos tradicionales.
- 7) En ese sentido, la sentencia comentada hace un análisis pleno del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, es decir, reconoce a los pueblos indígenas la capacidad de decidir sobre sus propias instituciones.
  - 8) Se da pleno cumplimiento a la obligación internacional derivada del artículo 5, inciso b) del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que implica que el Estado<sup>6</sup> deberá respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos.
  - 9) Se da plena vigencia a los derechos de los pueblos indígenas reconocidos tanto en la CPEUM, como en el multicitado convenio 169, en relación con su derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias.
  - 10) El reconocimiento de conservar sus costumbres e instituciones propias no es ilimitado, ya que para que éstas tengan plena vigencia no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos tanto en el sistema jurídico nacional como en el internacional.<sup>7</sup>

## Fuentes Consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, 2014. Comité de Derechos Humanos. Disponible en [http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/PanelIV\\_Observaci%C3%B3nGeneral31\\_Comit%C3%A9DH.pdf](http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/PanelIV_Observaci%C3%B3nGeneral31_Comit%C3%A9DH.pdf)

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010. Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>

---

<sup>6</sup> “La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto” de 29 de marzo de 2004. 4. Las obligaciones del Pacto en general y del artículo 2 en particular son vinculantes para todos los Estados Partes en su conjunto. Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o estatales, a cualquier nivel que sea, nacional, regional o local, están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado Parte...-(CDH)

<sup>7</sup> Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2013.  
México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia SX-JDC-134/2011 y su Acumulado. Actor: Evic Julián Estrada y Salvador Enríquez Ramírez. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2011/JDC/SX-JDC-00134-2011.htm>

Tesis CCXI/2009 Personas indígenas. Acceso pleno a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos de que sean parte. Los órganos jurisdiccionales deben tomar en cuenta tanto las normas de fuente estatal aplicables como sus costumbres y especificidades culturales. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 290.

## **IV. CASO SAN JUAN OZOLOTEPEC, MIAHUATLÁN, OAXACA. SUP-JDC-637/2011 Y ACUMULADO SALA SUPERIOR, SENTENCIA DE 8 DE JUNIO DE 2011**

### **Contexto**

El 12 de noviembre de 2009, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca emitió acuerdo en relación a los municipios que renovarían a sus concejales bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario, entre otros, el municipio de San Juan Ozolotepec, Miahuatlán, Estado de Oaxaca (en adelante San Juan Ozolotepec).

El 25 de noviembre de 2010, se llevó a cabo la elección ordinaria de concejales para integrar el ayuntamiento de San Juan Ozolotepec, y el 23 de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral la calificó y declaró legalmente válida.

La resolución anterior motivó la promoción de diversos medios de impugnación ante el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, instancia que el 30 de diciembre de 2010, resolvió, entre otros, dejar sin efectos las declaraciones de calificación y de validez de la elección ordinaria, además, ordenar al Consejo General del Instituto Estatal Electoral que dentro del plazo de 15 días, en ejercicio de sus facultades previstas en el artículo 143 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, agotara la fase de conciliación entre las partes.

La resolución referida fue controvertida mediante juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SX-JDC-447/2010 que conoció la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal con sede en Xalapa, Veracruz, instancia que el 31 de diciembre de 2010 resolvió confirmar la nulidad de la elección ordinaria de San Juan Ozolotepec, decretada por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, porque la elección de concejales no se había llevado a cabo bajo un método democrático, debido a que no se satisfizo el principio de universalidad del sufragio ni se promovió la integración de las agencias municipales en las decisiones del cabildo y de la asamblea comunitaria, en virtud de

que en la elección ordinaria habían sido excluidos, entre otros, los ciudadanos de la agencia municipal de Santa Catarina Xanaguá.

Con lo anterior, había quedado anulada la elección ordinaria de concejales del municipio de San Juan Ozolotepec, realizada el 25 de noviembre de 2010.

## Antecedentes

El 2 de febrero de 2011, el Congreso del Estado de Oaxaca aprobó el Decreto número 88, por el cual facultó al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, para convocar a elecciones extraordinarias en diversos municipios, entre ellos, el de San Juan Ozolotepec.

El Consejo General del Instituto señalado, el 10 de febrero siguiente, emitió convocatoria para realizar la elección extraordinaria a fin de elegir concejales en diversos municipios bajo normas de derecho consuetudinario, entre otros, el de San Juan Ozolotepec.

Por lo anterior, el 17, 24 y 25 de febrero, la comunidad de San Juan Ozolotepec realizó reuniones de trabajo que culminaron en la instalación del Consejo Municipal Electoral conformada, entre otros, por personal del Instituto Estatal Electoral, el administrador municipal, y ciudadanos de las agencias municipales y de policía de Santa Catarina Xanaguá, de San Andrés Lovene y Santiago Lapaguia.

El mismo día 25 de febrero, después de su instalación formal, el Consejo Municipal Electoral realizó su primera sesión en la cual aprobó el formato de la convocatoria para el registro de candidatos, los lugares para su publicitación, la fecha y hora de registro de las planillas, el método y procedimiento de elección, los lugares en que se instalarían las casillas electorales, la integración de las casillas, el número de boletas a utilizar y la fecha y hora de la elección extraordinaria.

Se emitió la convocatoria, y el 1 y 5 de marzo de dicho año, el Consejo Municipal Electoral llevó a cabo el registro de candidatos, de planillas, así como de sus representantes.

El 6 de marzo, se realizó la jornada electoral para elegir concejales del ayuntamiento de San Juan Ozolotepec correspondiente al periodo 2011-2013.

El 11 de marzo siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral validó la elección citada y ordenó entregar la constancia de mayoría a Pedro Cruz González y a los demás integrantes de su planilla, y el 16 de marzo, tomaron protesta y posesión de los cargos de concejales de San Juan Ozolotepec.

Diversos ciudadanos impugnaron la determinación de declarar válida la elección antes referida, mediante la promoción de juicios ciudadanos SX-JDC/21/2011 y SX-JDC/22/2011 y recursos de inconformidad SX-RISDC/18/2011 y SX-RISDC/23/2011 locales ante el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. El 18 de abril de ese año, el tribunal reencauzó esos medios de defensa a recursos de inconformidad del sistema de derecho consuetudinario SX-RISDC/32/2011 y SX-RISDC/33/2011.

El tribunal citado emitió sentencia el 20 de abril en los medios de impugnación del sistema de derecho consuetudinario, en el sentido de acumular los recursos de inconformidad y confirmar la declaración de validez de la elección extraordinaria por usos y costumbres de concejales del ayuntamiento de San Juan Ozolotepec.

El 25 de abril, Jerónimo Cruz Ramos, Cipriano Valladares Cantera, José López Ramos y Gonzalo Ramos Crispín, así como Zósimo Aragón Cruz, promovieron demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la sentencia de 20 de abril mencionada. En los juicios comparecieron como terceros interesados Pedro Cruz González, Felipe Aragón Reyes, Felicitos Hernández Aragón y Oliverio Castillo Martínez, quienes en ese momento ya habían tomado protesta y asumido el cargo como concejales del ayuntamiento de San Juan Ozolotepec.

Las demandas de juicio ciudadano, previo su trámite legal, el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca las envió a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal con sede en Xalapa, Veracruz; esta Sala Regional el 4 de mayo registró e integró los expedientes de juicio ciudadano SX-JDC-77/2011 y SX-JDC-78/2011 y acordó remitir los autos a la Sala Superior para que determinara si ejercía o no la facultad de atracción solicitada por los terceros interesados.

Tras recibir los autos de los juicios ciudadanos, la Sala Superior formó los expedientes de solicitud de facultad de atracción SUP-SFA-32/2011 y SUP-SFA-33/2011. El 8 de mayo esta Sala resolvió ejercer dicha facultad respecto de los juicios ciudadanos en comento, lo anterior, sobre la base de que se debían establecer criterios respecto de los temas siguientes:

- 1) La distribución de cargas probatorias en medios de impugnación electoral promovidos por indígenas;
- 2) La ubicación geográfica de las casillas electorales en las comunidades indígenas en que por usos y costumbres se ubican en la cabecera municipal; y

3) La inelegibilidad de candidatos indígenas que no saben leer ni escribir.

Por lo anterior, la Sala Superior registró e integró los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expedientes SUP-JDC-637/2011 y SUP-JDC-638/2011.

En el examen de los requisitos de procedencia de los juicios ciudadanos, entre los cuales se consideran: oportunidad, forma, legitimación, interés jurídico, definitividad y reparabilidad, se concluyó que se encontraban satisfechos.

El requisito de procedencia consistente en la reparabilidad del acto reclamado fue objeto de mención particular en la sentencia.

Los terceros interesados en los juicios alegaron como causa de improcedencia el hecho de que la afectación que reclamaban los actores ya no era material y jurídicamente reparable, pues los concejales electos ya habían protestado y asumido el cargo.

Es un requisito de procedencia del juicio que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible, dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legal prevista para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, pues así lo dispone la Constitución Federal<sup>1</sup> y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2013)

La causa de improcedencia planteada se consideró infundada, bajo la premisa de que en el caso no operaba esa restricción normativa, porque se estaba frente a una elección extraordinaria de concejales por usos y costumbres, en la cual el legislador, atendiendo a las circunstancias excepcionales de la elección, no había fijado la fecha de toma de posesión o instalación del órgano electo; además, debido a que la autoridad competente de organizar, calificar la elección y, en su caso, de desahogar los medios de impugnación procedentes, no había contemplado el tiempo necesario para la presentación, trámite y resolución de los medios de impugnación que se presentaran con motivo de los resultados de la elección extraordinaria.

En la elección extraordinaria que se comenta, la jornada electoral para elegir concejales se realizó el 6 de marzo de 2011; la declaración de validez de la elección y entrega de constancia de mayoría se llevó a cabo el 11 de marzo; y la toma de protesta y posesión de los cargos tuvieron verificativo el 16 de marzo

---

<sup>1</sup> Artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV.

siguiente, lo que evidencia que en el caso mediaron tiempos breves entre una fase y otra, por lo que el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca no estaba en posibilidad jurídica ni material de sustanciar y emitir sentencia en los medios de impugnación que habían sido planteados con motivo de la elección y de sus resultados, aunado a que la sentencia que se emitiría aún estaría en condiciones de ser impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

No obstante que los concejales electos ya habían tomado protesta y posesión de los cargos, la Sala Superior consideró que en el caso no existía razón fáctica y jurídica para considerar que se actualizaba la causa de improcedencia de irreparabilidad del acto impugnado, y por ende, desechar los juicios, debido a que en la elección extraordinaria no se habían tomado las previsiones necesarias para garantizar el derecho de los posibles inconformes a desahogar, en su caso, los medios de impugnación que a sus intereses convinieran.

## Reseña de agravios

Los actores expusieron diversos agravios y en su estudio por método se ordenaron por temas y resumen como se precisa a continuación:

Tutela judicial efectiva. El Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca no garantizó a Zósimo Aragón Cruz el principio de tutela judicial efectiva, porque no le permitió acceder al expediente durante el trámite del recurso de inconformidad, además de que solicitó copias simples del informe rendido por la entonces autoridad responsable y del escrito del tercero interesado, con la finalidad de poder controvertirlos, sin embargo, no se le dio respuesta, situación que lo dejó en estado de indefensión.

Suplencia probatoria. El tribunal local trasgredió el principio de suplencia probatoria en materia indígena, pues se limitó a señalar que los recurrentes no habían aportado pruebas suficientes, cuando de oficio debió allegarse de pruebas idóneas y eficaces para resolver cada caso; además, que se les exigió una carga probatoria que no era posible cumplir, violando con ello la suplencia probatoria que contempla el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca (2008).

Irregularidades en el proceso electoral extraordinario. La autoridad judicial local indebidamente dejó de requerir informes, documentos y de admitir pruebas, que de haberlo hecho, hubiera acreditado que la elección extraordinaria se llevó a cabo en un clima de violencia generalizada.

Indebida fundamentación. La autoridad estatal respaldó la indebida fundamentación del acto atribuido al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, en la que, por una parte, reconoció que el Instituto no había fundado su determinación, sino que se había limitado a explicar el hecho, y por la otra, no razonó por qué avalaba tal circunstancia.

Requisitos de saber leer y escribir. Los integrantes de la planilla que había ganado la elección de concejales no reúnen el requisito de elegibilidad, consistente en saber leer y escribir, por lo tanto, son inelegibles, además, el tribunal estatal se había extralimitado al declarar que es discriminatorio y contrario a la Constitución exigir esos requisitos en elecciones por usos y costumbres indígenas.

Requisito de no tener antecedentes penales. El Agente del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia de Oaxaca no tiene facultades para expedir constancia de no antecedentes penales, por ello no se encuentra debidamente acreditado este requisito por parte de la planilla de concejales que había ganado la elección extraordinaria.

Registro de Rodolfo Alonso Zavaleta. El tribunal local valoró indebidamente la falta de registro de Rodolfo Alonso Zavaleta como candidato, hecho que genera indicios leves que, administrados con otros, demuestran las irregularidades acontecidas.

Campañas. El tribunal estatal indebidamente declaró infundado el agravio relativo a que no se realizaron campañas bajo el argumento de que este tema no estaba previsto en la convocatoria, sin analizar la ilegalidad de dicha convocatoria por violar un principio fundamental de las elecciones, relativo a la realización de campañas para dar a conocer el plan de trabajo y propuestas.

Instalación geográfica de casillas. La autoridad judicial local validó ilegalmente el hecho de que no se instalaran casillas electorales en las agencias municipales, con el argumento de que los representantes de las agencias habían aceptado este hecho, omitiendo valorar la dificultad que existe para trasladarse a la cabecera municipal, debido a la falta de transporte público y la distancia existente, con ello, señalan los actores, se violó la universalidad del voto al afectarse a los ciudadanos de esas agencias.

Padrón electoral. El día de la elección se utilizó un padrón que no se encontraba actualizado, impidiendo con ello el ejercicio del voto de los ciudadanos que habían cumplido la mayoría de edad, además se permitió votar a personas que no estaban en el padrón y que sólo mostraron su credencial, lo que indicaba que no existieron reglas claras para ello y que la votación pudo ser manipulada.



Equiparación de elección de gobernador con la de concejales. La autoridad judicial al equiparar la participación de la elección de Gobernador con la de concejales, evidencia que quienes participaron fueron siempre los mismos, es decir, las personas presionadas por los caciques del pueblo.

Omisión de establecer plazo para la toma de protesta de los concejales electos. La responsable señala que no tiene facultades para analizar la inconstitucionalidad por omisión, relativa al plazo para la toma de protesta de los concejales electos, por lo que debió remitir a la autoridad competente para que se pronunciara sobre el particular a efecto de que se legisle y eviten los problemas en las comunidades por falta de legislación, además, que se debe exhortar al Congreso a legislar sobre el tema.

## Consideraciones

El presente documento se ocupará en forma destacada de los temas que motivaron a la Sala Superior a ejercer la facultad de atracción, sin que esto implique dejar de mencionar los demás tópicos de los que se ocupa la sentencia, sólo que con menor detalle.

- 1) El agravio relacionado con la presunta violación al principio de suplencia probatoria en materia indígena se estimó infundado; para arribar a esta conclusión, se consideró como premisa de estudio que se estaba frente a una controversia de naturaleza jurisdiccional que involucraba una elección realizada bajo el sistema de usos y costumbres, y que para dirimir el litigio era conveniente realizar una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 1, 2, apartado A, fracción VIII, 17, párrafos 1 y 2, y 116, fracción IV, inciso L), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 12, del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y 5, párrafo 1, 8, párrafo 1, inciso g), y 13, párrafos 1, 2, 5, 6 y 7, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de la entidad federativa citada.

Conforme al marco normativo antes señalado, se concluyó que en el trámite y resolución de los medios de impugnación y de las nulidades en las elecciones que se rigen por el sistema de derecho consuetudinario previstos en

la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca, en particular, en el ofrecimiento y admisión de pruebas, deben regir las reglas especiales previstas en el Libro Tercero de la ley procesal electoral local y en lo que no contravenga este Libro se seguirían en lo conducente las reglas señaladas en el Libro Segundo.

Lo anterior, con base en los argumentos que sustancialmente se señalan a continuación:

La CPEUM otorga un espectro con mayor protección a los pueblos y comunidades indígenas, así como a los individuos que los integran, con el objeto de tutelar a favor de ellos las garantías que consagra en un plano de igualdad, equidad y justicia frente al resto de los habitantes de la Nación que no se identifican con sus usos y costumbres.

Además, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades. La Constitución Federal traslada el reconocimiento y la regulación de la elección antes referida, a las constituciones y leyes de las entidades federativas, esto es, a fin de fortalecer la participación y representación política acorde con las tradiciones y normas internas de dichos pueblos y comunidades.

El derecho fundamental de los indígenas previsto en el artículo 2 constitucional, consagra, entre otros, el derecho de acceso pleno a la jurisdicción del Estado, por ello y para garantizar su plenitud, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte los indígenas, individual o colectiva, se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.

Corresponde al Estado a través del Poder Judicial la administración de justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Federal, por lo cual se hace posible el acceso pleno a la jurisdicción, concediendo a toda persona bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de derechos, encaminados a satisfacer las pretensiones reclamadas.

La satisfacción de ese derecho no basta con la existencia formal de un recurso, sino debe ser capaz de producir respuesta y tener plena eficacia restitutoria ante la eventual violación de derechos, es decir, los órganos de administración de justicia deben suprimir en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

Los indígenas, de manera individual o colectiva, eventualmente, se pueden encontrar inmersos en un procedimiento administrativo o judicial, ya sea

como demandantes, demandados o como terceros interesados, alegando que les asiste un mejor derecho en un caso concreto.

El procedimiento electivo bajo el régimen de usos y costumbres no escapa a la posibilidad de que pueda ser dirimido con motivo de una inconformidad ante un órgano competente administrativo o judicial.

El planteamiento de una inconformidad origina un proceso como mecanismo para dirimir el conflicto. Los actos de prueba hacen posible una resolución judicial a favor o en contra de las pretensiones del promovente.

La actividad probatoria tiene como objeto lograr convicción respecto de la correspondencia entre las afirmaciones de las partes y los hechos o situaciones que fundamentan sus pretensiones o defensas.

Existe la necesidad de probar por parte de quien soporta esta carga; la prueba también puede lograrse por la actividad de la contraparte, o por la acción oficiosa del juez dentro de las limitaciones previstas en la ley, o en virtud de las diligencias para mejor proveer, sin trasgredir la restricción derivada del principio de contradicción inherente a todo proceso.

El Estado de Oaxaca tiene un sistema jurídico electoral consuetudinario y atiende una regulación procesal de los medios de impugnación promovidos con motivo de las elecciones realizadas bajo el sistema de usos y costumbres. Para tutelar el derecho fundamental al debido proceso, la legislación procesal electoral de Oaxaca prevé un apartado particular sobre los medios de impugnación y de las nulidades en las elecciones que se rigen por el sistema de derecho consuetudinario,<sup>2</sup> además, otorga exclusividad y preponderancia a las reglas adjetivas previstas en este apartado, regulación que permite considerar en un plano de igualdad procesal a los indígenas y los que no se identifican con esta calidad.

En este caso, la Sala Superior concluyó que acorde con el diseño orgánico de la ley procesal electoral de Oaxaca, la actividad probatoria en los medios de impugnación en materia indígena (ofrecimiento, admisión y valoración), se deberán preservar las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas, aspecto que se trata de un mandato constitucional y legal que la autoridad judicial debe cumplir y no darle el tratamiento de una posibilidad.

<sup>2</sup> Artículo 69 y ss, Libro Tercero, (LGSMIMEO,2012).

La forma de hacer compatibles las reglas procesales en materia probatoria con las normas, procedimientos y prácticas tradicionales indígenas, es hacer flexible el cumplimiento de las formalidades sin colisionar con las reglas relacionadas con el ofrecimiento, admisión y valoración de pruebas.

El acceso pleno a la jurisdicción es un derecho fundamental de los indígenas, por lo que resulta necesario facilitarles el acceso a los tribunales de forma garantista y antiformalista, superando las desventajas procesales en que se pueden encontrar por sus circunstancias culturales, económicas o sociales. La premisa anterior, busca un mayor espectro de protección a los indígenas y fortalece las instituciones que en torno a ellos se han instituido para garantizarles el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, entre otras, el acceso a la justicia que tome en cuenta sus costumbres, tradiciones, normas y sistemas jurídicos; la creación de tribunales especializados en la materia; el nombrarles intérpretes; la suplencia total de la queja, y conforme a los párrafos que anteceden, la suplencia de pruebas.

El Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca tiene el deber de suplir la queja en forma total al resolver los medios de defensa,<sup>3</sup> cualidad procesal que tiene como objeto garantizar el acceso pleno a la jurisdicción y a una administración de justicia completa en condiciones de igualdad procesal.

El espectro tutelar y garantista de la norma procesal electoral referida, dispone que en la promoción del recurso de inconformidad el recurrente debe mencionar en su caso las pruebas que pretenda aportar,<sup>4</sup> indica que para la resolución de los medios de impugnación previstos en el Libro Tercero, serán ofrecidas, admitidas y valoradas las pruebas que establece la ley, preservando las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas<sup>5</sup> y finalmente, señala que el tribunal recabará de oficio y ordenará el desahogo de los medios de prueba que estime necesarios para resolver los motivos de la impugnación.<sup>6</sup>

Es razonable considerar -se señala en la sentencia- que las pruebas admitidas por el tribunal, son porque las consideró necesarias para resolver la

---

<sup>3</sup> Artículo 73, párrafo 4, Supra.

<sup>4</sup> Artículo 86, párrafo 1, inciso b), Supra.

<sup>5</sup> Artículo 74, párrafo 1, Supra.

<sup>6</sup> Artículo 75, párrafo 1, Supra.

cuestión planteada, pues la frase necesaria se traduce como inevitable o indispensable, lo anterior, con independencia de que algunas ameriten perfeccionarse, en función de que una probanza en particular sea apta, idónea, adecuada o apropiada para acreditar la pretensión de las partes, si en autos no se encuentra con elementos ilustrativos suficientes para dirimir la contienda.

La labor de recabar las pruebas por parte del tribunal, de conformidad con la legislación procesal electoral del Estado de Oaxaca, debe ser exhaustiva para hallar las pruebas que considere necesarias al caso, y no de todas las pruebas que llegara a anunciar el promovente, pues aceptar esta premisa implicaría una afectación a la naturaleza de la función sustancial del tribunal en la medida que estaría compelida a recabar incluso aquellas probanzas que no son idóneas o apropiadas para el caso concreto.

Dicha labor no habilita al tribunal local a conducir o instruir el proceso de forma tal que de oficio sustituya la figura de las partes procesales, relevándolos en su totalidad en la carga probatoria y de oficio recabarlas para resolver cada cuestión planteada.

Con ello, se garantiza el juicio contradictorio que caracteriza al proceso y el equilibrio procesal de las partes contendientes que reclaman un mejor derecho en el caso controvertido, lo anterior, en la medida que durante el proceso el tribunal deberá desplegar su función jurisdiccional con el objeto de garantizar el pleno acceso a la jurisdicción y el pleno disfrute de los derechos y garantías de los indígenas que, por pertenecer a categorías tradicionalmente en desventaja, son objeto de particular mención en la CPEUM.

El tribunal, por conducto del juzgador, tiene la responsabilidad de admitir las pruebas necesarias mencionadas por los oferentes sin mayor limitación que el conocimiento de los hechos, la causa de pedir y la convicción del juzgador.

Por lo anterior, es que se consideró infundada la alegación planteada por los actores en los juicios ciudadanos de mérito, en la medida en que los procesos donde son partes los indígenas, individual o colectivamente, no opera la suplencia total de pruebas.

El marco conceptual y normativo en materia de suplencia de pruebas que antes quedó determinado en la sentencia que se comenta, se tomó como premisa principal para determinar lo conducente respecto de los motivos de inconformidad planteados por los actores.

En virtud de ello se desestimó la impugnación agrupada en el rubro denominado: Diversas irregularidades en el proceso electoral extraordinario, relacionado con la manifestación de los actores en el sentido de que la responsable indebidamente había dejado de requerir lo siguiente:

- a) A la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca que informase el estado que guardaban las averiguaciones previas para acreditar que Pedro Cruz González no cumplía con el requisito de no tener antecedentes penales.
- b) Al Instituto Estatal de Educación Pública de la entidad que informara si tenía registro de que Pedro Cruz González había realizado sus estudios.
- c) A la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca que enviara documentación para acreditar los hechos de violencia en el proceso electoral extraordinario, consistentes en presión al electorado, corte de suministro de agua, bloqueo de caminos de la comunidad, entre otros.
- d) A la Secretaría General de Gobierno del Estado que enviara las minutas de trabajo levantadas por el corte de agua y el cierre de los accesos a la población.
- e) Un informe sobre la entrega-recepción que realizara Pedro Cruz González.
- f) A los medios de comunicación que dieron cuenta de los hechos de violencia.

También los enjuiciantes expusieron que el tribunal responsable no había dado razones al dejar de admitir la prueba antropológica y cultural, así como las pruebas supervenientes que habían sido ofrecidas en los recursos de inconformidad; además, que no había valorado las notas periodísticas, las fotografías, ni el acta donde se desconocía a Zósimo Aragón Cruz como miembro de la comunidad.

En la sentencia que se comenta, la Sala Superior examinó los informes que en su caso serían objeto de requerimiento, las pruebas no admitidas y aquellas que no habían sido valoradas, fundamentalmente, para determinar si eran necesarias, aptas o eficaces para lo que pretendían acreditar los enjuiciantes. En esta lógica, analizado cada caso en particular, se resolvió que con esas pruebas no sería posible acreditar los eventos concretos, pues no estarían en posibilidad de informar sobre los hechos que pretendían acreditar los actores, de ahí que se desestimaron las alegaciones precisadas en este apartado.

- 2) Particular atención merece el rubro denominado: *Requisitos de saber leer y escribir*. En concepto de los actores, los integrantes de la planilla de concejales que habían ganado la elección, no cumplían el requisito de elegibilidad previsto en la convocatoria, el de saber leer y escribir.

El tribunal local al resolver el tema consideró dejar sin efectos jurídicos ese requisito de elegibilidad por estimarlo discriminatorio y contrario a la Constitución.

Por su parte, la Sala Superior en su estudio consideró que era infundado el agravio, en virtud de que el requisito de saber leer y escribir previsto en la convocatoria para elegir concejales del ayuntamiento de San Juan Ozolotepec era conforme a Derecho.

Se razonó que el principal órgano de producción normativa en una población o comunidad indígena es la asamblea comunitaria, dado su carácter representativo y su legitimidad; en su seno, se privilegia el consenso de la mayoría, por lo que las decisiones previas que adopten autoridades comunitarias distintas y menos representativas, deben ceder.<sup>7</sup>

La decisión de incluir en la convocatoria el requisito de elegibilidad de saber leer y escribir había sido adoptado por el órgano comunitario electoral legitimado para ello conforme al procedimiento legal, armonizando de este modo con lo previsto en el artículo 133, párrafo 1, inciso b), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el cual señala que para ser miembro de un ayuntamiento de acuerdo a normas de derecho consuetudinario se requiere, entre otros, saber leer y escribir.

Además, para considerar que es legal ese requisito en la convocatoria, se señaló en la ejecutoria que se estableció su inclusión sólo como requisito básico o mínimo el saber leer y escribir, sin que al efecto se hubiera exigido un grado de instrucción escolarizada.

La previsión del requisito de saber leer y escribir se consideró que atendía en mayor medida la finalidad de la elección de autoridades o representantes en el ejercicio de las formas propias de gobierno interno, pues en el desempeño del cargo realizarían diversas acciones, administrativas y funcionales, que involucraría relaciones con otros órganos y autoridades, tanto municipales y estatales como federales.

<sup>7</sup> Artículos 2, apartado A, fracciones I, II y III, de la (CPEUM,2013); 3, párrafo 1; 4, 5; 6, párrafo 1, incisos b) y c), y 8, párrafo 2, del Convenio 169, así como 3, 5 y 18 de (DNUDPI).

Se precisó que es lógico y razonable estimar que dichas autoridades satisfagan el requisito mínimo de saber leer y escribir, con el objeto de garantizar en forma directa la función pública que, por sí sola, es de orden público, así como una adecuada planeación, ejecución y supervisión que involucre recursos públicos, tomando en cuenta además que la función de gobierno involucra intereses de la comunidad, la cual espera de la administración pública un ejercicio responsable.

Con base en ese argumento, se consideró infundado el agravio de los actores en el que señalaban que Pedro Cruz González, presidente municipal electo, no reunía el requisito de elegibilidad de saber leer y escribir, porque aún cuando el tribunal responsable hubiera solicitado al Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca, el informe relativo que informara si tenía registro de que este ciudadano había realizado sus estudios, no habría sido suficiente para evidenciar que no sabía leer y escribir, pues lo único que hubiera hecho patente en su caso es constar que realizó o no algún tipo de estudio formal o escolarizado.

Incluso, aún cuando la institución educativa estatal hubiera informado que en sus registros no existía información respecto de dicho ciudadano, el sentido negativo del informe, por sí solo, no hubiera sido suficiente para acreditar que el denunciado no sabía leer y escribir.

Lo anterior, tomando en cuenta que se está frente a una cuestión indígena, en la cual el conocimiento de saber leer y escribir se puede adquirir de forma ordinaria en un centro escolar, por lo tanto, la autoridad educativa correspondiente debe tener un registro documental de ello; y de manera extraordinaria y excepcional, dicho conocimiento puede desarrollarse fuera del sistema tradicional, a través de la trasmisión e intercambio de experiencias y prácticas comunitarias, lo que implica, en principio, la ausencia de registro de ese conocimiento en instituciones públicas que, a la postre, pudieran justificar que determinada persona sabe leer y escribir.

En cuanto a la afirmación de los actores de que los demás integrantes de la planilla electa tampoco reúnen el requisito de elegibilidad de saber leer y escribir, en la sentencia se desestimó esta alegación, debido a que los enjuiciantes no mencionaron prueba alguna en su demanda primigenia para acreditar este aspecto.

Se destaca que tanto el proceso electoral extraordinario como los medios de impugnación presentados con motivo de éste, se documentaron en idioma español; además, en los expedientes en estudio no se desprenden que ante



la falta de dicha calidad, los integrantes de la planilla citada hubieran solicitado al órgano judicial o a la autoridad administrativa electoral locales, el auxilio de un intérprete o traductor, en el contexto de que no supieran leer y escribir.

Bajo estas condiciones, se consideró en la sentencia la presunción de que se satisfacía el requisito de saber leer y escribir, la cual operaba a favor de los integrantes de la planilla de concejales que habían ganado la elección extraordinaria para el ayuntamiento de San Juan Ozolotepec.

- 3) Otro de los temas que se abordó en la sentencia es el agravio relacionado con la instalación geográfica de casillas. Los actores señalaron que la responsable validó ilegalmente el hecho de que no se instalaran casillas electorales en las agencias municipales, con el argumento de que los representantes de las agencias habían aceptado este hecho, omitiendo valorar la dificultad que existe para trasladarse a la cabecera municipal, debido a la falta de transporte público y la distancia existente; con ello, señalan los actores, se violó la universalidad del voto al afectarse a los ciudadanos de las agencias de la comunidad.

En la sentencia se consideró infundado el agravio, en virtud de que la decisión de instalar las casillas en la cabecera municipal y no en las agencias, había sido del Consejo Municipal Electoral constituido acorde al procedimiento legal para la elección extraordinaria en mención, adicionalmente, en ejercicio de su garantía de libre determinación y autonomía para decidir las reglas de la elección extraordinaria por usos y costumbres de concejales.

Además, en la sesión de ese órgano municipal electoral estuvieron presentes los ciudadanos representativos de las agencias municipales, entre otros, los promoventes del juicio cuya sentencia se comenta, quienes participaron en la decisión de instalar las casillas en la cabecera municipal, como se constata en el acta de 25 de febrero de 2011, de la cual no se desprende que hubieran expresado inconformidad en relación con ese resolutivo, por el contrario, la suscribieron, lo que indica que estuvieron de acuerdo con esa decisión.

En la sentencia se desestimaron sustancialmente por esas mismas razones los agravios relacionados con la no realización de campañas y el padrón electoral utilizado en la elección de Gobernador de la entidad, realizada el 4 de julio de 2010, es decir, porque así había decidido el órgano municipal electoral constituido al efecto, en ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía, aunado a que en esta decisión colegiada habían participado los representantes de las agencias municipales.

Los restantes motivos de inconformidad también se desestimaron, en concreto, el relacionado con la tutela judicial efectiva, porque este órgano jurisdiccional evidenció que el actor no acreditó que hubiera acudido al tribunal local para consultar el expediente del recurso de inconformidad, además, esta instancia había acordado entregar las copias solicitadas pero el actor omitió recogerlas; en cuanto a la indebida fundamentación se consideró que aun cuando se incluyeran en el acto motivo de la inconformidad los preceptos jurídicos aplicables, se arribaría a la misma conclusión, pues las pruebas que la sustentan fueron valoradas debidamente; el relativo al registro de Rodolfo Alonso Zavaleta constató que este ciudadano no había solicitado su registro para participar en la elección referida ni presentado impugnación en contra de una eventual negativa de registro; respecto de la equiparación de elección de gobernador con la de concejales se estimó que el tribunal local en momento alguno hizo tal equiparación, en todo caso, a mayor abundamiento reflejó el grado de participación ciudadana tanto en la elección de concejales como en la de Gobernador para determinar si se había trasgredido el derecho de votar y ser votado, concluyendo que no existía una diferencia importante entre una y otra elección; finalmente, sobre la omisión de establecer plazo para la toma de protesta de concejales electos se resolvió que el recurso de inconformidad por el sistema de derecho consuetudinario es la vía para impugnar la etapa de resultados, de declaración de validez y calificación de la elección relativas a las elecciones de concejales a los ayuntamientos, no así para resolver la inconstitucionalidad por omisión legislativa, aunado a que el tribunal responsable carece de atribución para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de decretos legislativos.

## **Sentido de la sentencia**

De conformidad con lo expuesto, el ocho de junio de 2011, la Sala Superior resolvió acumular los juicios ciudadanos, y confirmar la resolución impugnada de 20 de abril de 2011, emitida en el recurso de inconformidad por el sistema de derecho consuetudinario, expediente RISDC/18/2011 y sus acumulados / RISDC 23/2011, /32/2011 y RISDC/33/2011.

## Tesis

Los criterios que sustentan la sentencia han integrado tres tesis aprobadas por la Sala Superior; de ellas, una se suma a un precedente entonces ya existente, y dos por lo pronto se constituyen como únicos precedentes, las cuales se identifican a continuación:

Tesis XXXVIII/2011, aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de 30 de noviembre de 2011, con rubro y texto:

COMUNIDADES INDÍGENAS. REGLAS PROBATORIAS APLICABLES EN LOS JUICIOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN DE OAXACA).—De la interpretación funcional de los artículos 1, 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 5, 8, 74, 75 y 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de dicha entidad, se colige que en los medios de impugnación promovidos por los integrantes de las comunidades indígenas, son aplicables las reglas comunes en materia probatoria, siempre que se armonicen y respeten sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales acordes con la Constitución. Por lo anterior, es necesario flexibilizar el cumplimiento de las formalidades ordinariamente exigidas para la admisión de las pruebas, a fin de superar las desventajas procesales en que puedan encontrarse por sus circunstancias culturales, económicas o sociales. En ese sentido, es suficiente con que el oferente mencione o anuncie las pruebas en el juicio, para que la autoridad jurisdiccional admita las que estime necesarias para el caso concreto, a partir del conocimiento de los hechos y la causa de pedir, sin perjuicio de que, si por su naturaleza ameritan perfeccionarse, el juzgador implemente las acciones para ello, aparte de ordenar que se recaben de oficio las que resulten necesarias para resolver la cuestión planteada.

### **Quinta Época:**

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-6372011 y acumulado.—Actores: Jerónimo Cruz Ramos y otros.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.—8 de junio de 2011.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Valeriano Pérez Maldonado y Juan José Morgan Lizárraga.*

Tesis XXXIX/2011, aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de 30 de noviembre de 2011, con rubro y texto:

USOS Y COSTUMBRES. FORMA DE ACREDITAR EL REQUISITO DE ELE-  
GIBILIDAD CONSISTENTE EN SABER LEER Y ESCRIBIR (LEGISLACIÓN  
DE OAXACA).—De la interpretación funcional del artículo 133, párrafo 1, in-  
ciso b), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del  
Estado de Oaxaca, se colige que el requisito consistente en saber leer y escribir,  
para ser electo en el sistema de usos y costumbres, no requiere forzosamente  
acreditar un grado de instrucción escolarizada, pues esos conocimientos pueden  
demostrarse con cualquier otro medio de prueba, ya que los mismos son suscep-  
tibles de adquirirse a través de la interacción social, sin que sea indispensable  
acudir a instituciones educativas con reconocimiento oficial.

**Quinta Época:**

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.  
SUP-JDC-637/2011 y acumulado.—Actores: Jerónimo Cruz Ramos y otros.—  
Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.—8 de junio de  
2011.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Se-  
cretarios: Valeriano Pérez Maldonado y Juan José Morgan Lizárraga.*

Tesis XLI/2011, aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de 14  
de diciembre de 2011, con rubro y texto:

COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA  
JURÍDICO.- De la interpretación sistemática de los artículos 2, párrafo quinto,  
apartado A, fracciones I, II, III y VIII de la Constitución Política de los Estados  
Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, 4, 5, 6, párrafo 1, incisos b) y c), 8, párrafos 1 y  
2, 12, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pue-  
blos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3, 5 y 18 de la Declaración de  
las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, se colige que los  
usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político a través del cual una  
comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales, permitien-  
do con ello el respeto y la conservación de su cultura. En ese orden, el sistema  
jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudina-  
rias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción norma-  
tiva de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea, debido a que las  
decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la vo-  
luntad de la mayoría.

**Quinta Época:**

*Recurso de reconsideración. SUP-REC-2/2011.—Actor: Emilio Mayoral Chávez.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.—9 de marzo de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-6372011 y acumulado.—Actores: Jerónimo Cruz Ramos y otros.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.—8 de junio de 2011.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Valeriano Pérez Maldonado y Juan José Morgan Lizárraga.*

Las tesis referidas son criterios orientadores para resolver casos similares y que, a la postre, puedan integrar Jurisprudencia con carácter obligatorio para las autoridades electorales.

## Relevancia

La sentencia que se comenta tiene una particular relevancia debido a que los criterios en ella sostenidos se suman al andamiaje jurídico en materia indígena que la Sala Superior ha construido vía jurisprudencia desde su ingreso al Poder Judicial de la Federación (1996), en los ámbitos procesal y sustantivo a partir de los medios de impugnación electoral sometidos a su jurisdicción.

El diferendo materia de dicha ejecutoria, se relaciona con una elección por usos y costumbres en una comunidad indígena, el cual desde un principio la Sala Superior consideró que ameritaba una interpretación y aplicación de la norma con perspectiva indígena.

Como ya se precisó, los temas tratados en el fallo se refieren a lo siguiente:

- 1) La distribución de cargas probatorias en medios de impugnación electoral promovidos por indígenas.
- 2) La ubicación geográfica de las casillas electorales en las comunidades indígenas en las que por usos y costumbres son situadas en la cabecera municipal.
- 3) La inelegibilidad de candidatos indígenas sobre la base de que no saben leer y escribir.

La definición de esos criterios, coadyuva en la construcción del marco jurídico que permite a los indígenas el acceso pleno e integral a la jurisdicción del Estado, tanto individual y colectiva, en la medida que operan para hacer realidad el derecho fundamental consagrado en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de carácter político-electoral.

Los tres temas en comento no agotan el haber de pendientes por definir en sede judicial, sino que se suman a los diversos parámetros de resolución electoral con perspectiva indígena existentes a la fecha, así como al patrimonio jurisprudencial para resolver los casos futuros por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en virtud del carácter vinculante de la jurisprudencia del Tribunal Electoral.<sup>8</sup>

Al juzgar los casos con esa perspectiva, el órgano judicial hace de lado los obstáculos jurídicos procesal y sustantivo, privilegiando tanto la constitución del proceso, como el análisis jurídico de la materia del litigio, porque el ejercicio de los derechos políticos-electorales para elegir a las autoridades internas mediante normas, procedimientos y prácticas tradicionales, no están exentos de la posibilidad de ser impugnados ante una instancia de la judicatura.

La prueba es un elemento fundamental para decidir la procedencia del medio de defensa, así como para resolver jurídicamente la pretensión de las partes, a eso se refiere el primer tema tratado en la sentencia de mérito, relativo a la carga probatoria, de conformidad con la ley procesal electoral del Estado de Oaxaca, al abordar el criterio que debe regir en materia probatoria, sin reñir con el equilibrio procesal que debe existir entre los sujetos del proceso.

Las consideraciones de dicho fallo otorgan un espectro de mayor protección en materia probatoria, al señalar que la carga probatoria debe ser flexible y antiformal en tanto no colisione con la previsión de la ley, además, debe ser compatible con las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas.

En consecuencia, la sentencia es clara al armonizar la disposición legal y la responsabilidad del juzgador en su carácter de instructor del proceso. En cuanto al primer aspecto, los promoventes del medio de impugnación tienen la carga de mencionar las pruebas que pretenden introducir al proceso, y al segundo aspecto, el juez tiene el deber de admitir las pruebas pero sólo aquellas que considere necesarias, aptas e idóneas para acreditar los hechos y la pretensión de

---

<sup>8</sup> Art. 233, (LOPJF, 2013).

las partes, incluso, recabar de oficio y desahogar los medios de prueba necesarios, amparado en su libre convicción, objetividad, imparcialidad, legalidad y profesionalismo.

Se torna relevante el criterio que se comenta, al definir el contenido y alcance de la legislación procesal electoral del Estado de Oaxaca, en la parte relativa a la carga probatoria de los indígenas, cuando promuevan un medio de impugnación electoral, tienen el deber de mencionar las pruebas que pretenden aportar al juicio, lo cual habilita al juez en un genuino director del proceso, investido con facultades discrecionales para admitir y hacerse del acervo probatorio.

El criterio sostenido considera que el ofrecimiento, la admisión y la valoración de pruebas en un proceso judicial de naturaleza electiva por usos y costumbres indígenas deberá ser flexible y antiformal, características que por sí solas se tornan relevantes para casos futuros, en la medida que el criterio de mérito tendría aplicabilidad en diversos momentos jurídicos del proceso, tanto en el aspecto procesal como sustantivo, al analizarse los hechos y la pretensión de las partes.

Destaca la responsabilidad encomendada al juez en este tipo de medios de defensa como director del proceso, sin que esto implique sustituir la figura de las partes procesales relevándolos en su totalidad en la carga probatoria.

El segundo tema que trata la ejecutoria es el relativo a la ubicación geográfica de las casillas electorales en las comunidades indígenas en las que por usos y costumbres se sitúan en la cabecera municipal; esta alegación se desestimó al considerarse que es legal por haber sido un acuerdo en ese sentido del consejo municipal electoral integrado, entre otros, por los representantes de las agencias municipales y de policía, quienes en la asamblea manifestaron su conformidad y en el juicio no se acreditó que en la jornada electoral se les hubiera privado a los ciudadanos de esas agencias de su derecho a sufragar.

La decisión anterior se torna relevante, porque fortalece la institución legitimada para establecer las reglas de la elección por usos y costumbres de concejales, así como el respeto al órgano electoral comunitario que había tomado el acuerdo en ese sentido de conformidad con su garantía de libre determinación y autonomía.

En el caso, la libre decisión del órgano comunitario electoral constituye parte del derecho sustantivo que, vía interpretación judicial, se vio salvaguardada y, consecuentemente, consolidó la parte orgánica de la organización del procedimiento electoral, lo cual, a la postre, ayudará a resolver los litigios relacionados con los acuerdos emitidos en su seno a la luz de su libre determinación y

autonomía, respecto de los cuales el Tribunal Electoral es el principal garante de su prevalencia.

Finalmente, el tercer tema relacionado con la inelegibilidad de candidatos indígenas sobre la base de que no saben leer y escribir, tiene particular importancia en el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado en una elección popular de concejales, porque la ejecutoria coincide con el órgano comunitario electoral que estableció como requisito de elegibilidad el saber leer y escribir, debido a que armoniza con la legislación estatal electoral que prevé ese requisito, y porque constituye un acuerdo libre y autónomo del órgano comunitario legitimado para ese efecto.

Es relevante la línea argumentativa que se expone sobre el particular, por lo tanto, cada premisa puede dar respuesta oportuna a cada caso futuro; es decir, se razona que el conocimiento de saber leer y escribir no se aprende preponderantemente en un centro educativo sino que puede ser adquirida de manera empírica, teniendo la carga de probar el incumplimiento de ese requisito de elegibilidad el que acusa, mientras que en el acusado recae la presunción de la satisfacción de esa exigencia; asimismo, en esta sentencia se justifica la conveniencia de colmar ese requisito, debido a que los concejales en el ejercicio de sus encargos desempeñan una actividad de interés público, sus actos se traducen en un bien público y que el gobierno se ejerce de forma directa y personalísima y no a través de representantes que, en su caso, pretendieran colmar la deficiencia del gobernante que no supiera leer y escribir; sin desconocer el Tribunal Electoral el rezago educativo existente en los pueblos y comunidades indígenas, el requisito de saber leer y escribir no lo dispensa, en todo caso, establece que es un requisito mínimo que debe exigirse a los ciudadanos que aspiran a un cargo de concejal.

Esta definición, propia del derecho sustantivo, introduce en el universo de las decisiones judiciales un elemento que debe prevalecer entre los requisitos que deben satisfacer los candidatos a un cargo de elección de concejales por usos y costumbres indígenas, y que a su vez otorga certeza jurídica a los sujetos que participan en un procedimiento electoral de esa naturaleza, además se traduce en un criterio que participa en la construcción del andamiaje jurídico electoral en su tipo.

En esa virtud, en la sede judicial se han superado los obstáculos procesales y sustantivos para hacer justiciable cualquier objeto de litigio relacionado con ese tipo de elecciones, por lo tanto, los tópicos que sustancialmente se tratan en la sentencia en comento (carga probatoria, ubicación geográfica de las casillas



electorales y el requisito de elegibilidad de saber leer y escribir), pasan a formar parte de las piezas que, en el futuro, permitirán el acceso pleno e integral a la justicia electoral indígena. La construcción de esa serie de criterios encuentra inspiración en las bondades del garantismo ampliamente difundido por la doctrina y por la protección más amplia de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

En suma, a fin de hacer materialmente posible el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas consagrados en la Constitución, el Tribunal Electoral ha establecido sendas interpretaciones jurídicas para dar lugar al acceso a la jurisdicción del Estado a través del proceso judicial.

Así, el acceso pleno a la justicia implica acceder a la administración de justicia en forma expedita, pronta, completa e imparcial en condiciones de igualdad procesal, pero para cumplir con estas condiciones es necesario que los órganos jurisdiccionales sustancien y resuelvan los casos apartados de los formalismos que tanto agobian los procesos judiciales, pues sólo de este modo se otorga dinamismo al artículo 1 de la Constitución Federal y los criterios contenidos en la sentencia que, dada su relevancia, inspiraron las tesis que en su oportunidad fueron aprobadas.

Los criterios establecidos vía interpretación judicial relacionados con la elección de concejales por usos y costumbres indígenas, se deben en parte a la falta de una legislación detallada que pueda dar respuesta a las eventualidades jurídicas propias de una elección de esa naturaleza. El activismo del órgano jurisdiccional en este tipo de casos no pretende sustituirse en el legislador, sino que, en su carácter de Tribunal Constitucional, asume su responsabilidad de administrar justicia con los instrumentos jurídicos a su alcance.

El legislador, que ha sido sensible en materia de elecciones por usos y costumbres indígenas podrá tener su propia capacidad de regulación y comprender la manera en que cada comunidad vive sus usos y costumbres, por lo que se considera urgente su creación legislativa y, en su caso, acoger y enriquecer los criterios jurisdiccionales que han prevalecido en la administración de justicia electoral indígena.

## Fuentes consultadas

- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- CEPEL. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1992 y 2001. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- DNUDPI. Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- LSMIMEPC. Ley de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
- Sentencia SX-JDC-447/2010. Actor: Pedro Cruz González y Otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2010/JDC/SX-JDC-00447-2010.htm>
- SX-JDC-21/2011. Actor: Alejo Marín Carazo y Otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2011/JDC/SX-JDC-00021-2011.htm>
- SX-JDC-22/2011. Actor: Ricardo Morelia León y Otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2011/JDC/SX-JDC-00022-2011.htm>
- SX-RISDC-18/2011. Actor: Jerónimo Cruz Ramos y Otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en [http://www.juriselectoral.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5862:oaxaca-2011-19-risdc-71-risdc-18-2011-&catid=979&Itemid=4118](http://www.juriselectoral.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=5862:oaxaca-2011-19-risdc-71-risdc-18-2011-&catid=979&Itemid=4118)

- SX-JDC-77/2011. Actor: Zosimo Aragón Cruz. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2011/JDC/SX-JDC-00077-2011-Acuerdo1.htm>
- SUP-SFA-32/2011. Actor: Pedro Cruz González. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/SFA/SUP-SFA-00032-2011.htm>
- Tesis XXXVIII/2011 Comunidades indígenas. Reglas probatorias aplicables en los juicios electorales (legislación de Oaxaca). Aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de 30 de noviembre de 2011.
- XXXIX/2011, Usos y costumbres. Forma de acreditar el requisito de elegibilidad consistente en saber leer y escribir (legislación de Oaxaca) aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de 30 de noviembre de 2011.
- XLI/2011, Comunidades indígenas. Normas que integran su sistema jurídico aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de 14 de diciembre de 2011.

## V. RECONOCIMIENTO DE LEGITIMACIÓN ACTIVA EN COMUNIDADES INDÍGENAS. SUP-JDC-2542/2007

### Antecedentes

A finales del año 2007, el 28 de diciembre específicamente, se recibió la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovida por Moisés Ramírez Santiago y otros ciudadanos de la comunidad de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca.

En dicha demanda, combatían esencialmente el decreto número 7 de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, mediante el cual, se declaró constitucional y calificó como legalmente válida la elección de concejales conforme a las normas de derecho consuetudinario en ese municipio.

Los antecedentes que dieron marco al asunto fueron los siguientes:

La LX Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, mediante decreto 370, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa facultó al Instituto Estatal Electoral para convocar a los ciudadanos oaxaqueños a participar en las elecciones ordinarias a llevarse a cabo durante el año 2007, determinando que, los ayuntamientos municipales afectos al régimen de derecho consuetudinario podrían celebrar sus elecciones en la fecha, hora y lugar que estimaren las propias comunidades, pero debiendo tomar posesión quienes resultasen electos, el 1 de enero de 2008.

El 16 de octubre del 2007, se levantó minuta de trabajo en la Sala de Juntas de la Dirección de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca con la presencia de los agentes municipales de San Miguel, San Gabriel y la Asunción Guelache, Etlá, Oaxaca, quienes expresaron su intención de tratar asuntos relacionados con la elección de las autoridades del municipio de San Juan Bautista Guelache; sin embargo, no fue posible alcanzar un arreglo, ante la ausencia del Presidente Municipal, por lo que los agentes municipales solicitaron nueva cita a la mayor brevedad posible, pero ésta nunca se llevó a cabo.

El 11 de noviembre de 2007, ante la presencia de la licenciada Lillíán Alejandra Bustamante García, notaria pública número 87 del Estado de Oaxaca, tuvo verificativo la asamblea general convocada por los agentes municipales de San Miguel, San Gabriel y la Asunción (agencias que integran el municipio de San Juan Bautista Guelache, Etlá).

En dicha asamblea se eligieron a los actores del juicio ciudadano presentado ante esta Sala Superior, para ocupar los siguientes cargos:

**Cuadro1**

Nombre	Cargo
Moisés Ramírez Santiago	Presidente municipal
Bernardo Benjamín Sánchez González	Suplente de presidente municipal
Gaspar Luna Ramírez	Síndico municipal
Perfecto Luna Santiago	Suplente de síndico municipal
Margarito Reyes Espinoza	Regidor de Hacienda
Ángel Martínez López	Suplente de regidor de Hacienda
Natalio Cuevas Cabrera	Regidor de obras
Arturo Guzmán Ángel	Suplente de regidor de obras
Alfonso González Martínez	Regidor de Educación y Salud
Mariela Gómez González	Suplente de regidor de Educación y Salud

Fuente: Acta de asamblea de 11 de noviembre 2007, del municipio de San Juan Bautista Guelacha, Etlá, Oaxaca .

El 11 de diciembre de 2007, la LX Legislatura Constitucional, por decreto número 7, declaró constitucionales y calificó legalmente válidas las elecciones celebradas en 183 municipios del Estado.

En cuanto al Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache, se validó y ratificó la elección de concejales de 21 de octubre de 2007; es decir, la que fue elegida mediante asamblea realizada por los ciudadanos de la cabecera municipal y consecuentemente, no se aprobó la de 11 de noviembre en que fueron electos los actores.

El 13 de diciembre de 2007, Moisés Ramírez Santiago y otros ciudadanos de la comunidad promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra la resolución precisada en el párrafo que antecede, inconformándose a su vez, con la “no validación” de la asamblea general de 11 de noviembre de 2007.

El proyecto fue elaborado por el Magistrado Constancio Carrasco Daza y en la sesión que lo aprobó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó lo siguiente:

Reafirmó su competencia para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ya que esta vía fue ejercida por ciudadanos que controvertían un acto proveniente de un ente formalmente

legislativo, en ejercicio de funciones materialmente administrativas, por estar erigido como colegio electoral; determinación que resultaba susceptible de ser combatida en la mencionada vía, atento a la potestad que asiste a esta Sala Superior de reparar el orden constitucional a efecto de restituir a los promoventes en el uso y goce de sus derechos político-electorales que aleguen violados.

Como causal de improcedencia, la autoridad responsable sostuvo que si bien los actores promovieron su demanda en forma conjunta, no acompañaba al escrito de demanda ningún documento que acreditara su calidad específica de ciudadanos del municipio de San Juan Bautista Guelache, Etna, Oaxaca, ni como ciudadanos de esa entidad federativa.

Refirió a su vez la responsable, que el ejercicio de la acción sólo le corresponde a los ciudadanos del municipio y al no haber acreditado esa calidad específica, se actualizaba la hipótesis de improcedencia prevista por el artículo 10, incisos b) y c), con relación al numeral 12, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para dar respuesta al anterior planteamiento, se tomó en consideración lo siguiente:

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, y 1, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos condujo a sostener lo siguiente:

En los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas que planteen el menoscabo o detrimento de la autonomía que les corresponde para elegir a sus autoridades o representantes, de conformidad con sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la posibilidad no solamente de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad, en términos del artículo 23, apartado 1 de la ley de la materia, sino de corregir, inclusive, cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito o de la presentación de la demanda, a fin de privilegiar el acceso a la justicia que debe asistir a tales grupos o comunidades.

Se tomó en cuenta, esencialmente, el derecho fundamental que tiene todo individuo para que se le administre justicia por los tribunales, los cuales deben estar expeditos para impartirla, en los plazos y términos fijados por las leyes y mediante la emisión de resoluciones que revistan las características de prontas, completas e imparciales, prerrogativa que es consignada expresamente por el artículo 17 de la CPEUM.

Se identificó y resaltó la existencia de una obligación correlativa del Estado, consistente en que los tribunales deben pronunciarse respecto de toda situación jurídica que les sea planteada, y para ello, no deben exigir medidas o previsiones innecesarias, que inhiban, dificulten o impidan el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento; lo que deben realizar a través del dictado de una resolución que respete las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes vigentes con anterioridad al hecho generador de la controversia, en consonancia con la diversa garantía reconocida en el artículo 14 constitucional.

El derecho a una tutela jurisdiccional completa y efectiva, en términos del dispositivo invocado, se dijo, comprende una serie de obligaciones para los órganos estatales a fin de hacerlo efectivo.

Entre ellas, se destacó aquella que consiste en proveer en forma expedita a la administración de justicia, por ser un imperativo constitucional que la tutela jurisdiccional se actualice sin obstáculos indebidos que únicamente inhiban, dificulten o retarden injustificadamente la aptitud de excitar la actuación de la jurisdicción del Estado.

El entorno precisado con anterioridad permitió a la Sala Superior arribar a la conclusión de que en juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano deben atemperarse exigencias de legitimación cuando se trate de grupos o comunidades que se encuentren comprendidos dentro del régimen de derecho consuetudinario, porque interpretar en estos casos los requisitos de procedibilidad en forma irrestricta o absoluta, puede eventualmente, hacer nugatorio el ejercicio de los derechos que asisten a esos grupos o comunidades.

Así, en supuestos como el que se analizó, se estableció la premisa de análisis siguiente: sin soslayar o quebrantar ese requisito procedimental, el examen que de la legitimación de las partes en el proceso, se debe efectuar mediante un examen libre, abierto y comprensivo de las particularidades que revisten esos grupos o comunidades, sin incurrir en exigencias o rigorismos excesivos.

De ahí que en el caso concreto, la legitimación de los actores se estimó suficientemente acreditada con copias de sus credenciales de elector que obran en autos de las que podía desprenderse que todos ellos tenían domicilios señalados ante el Instituto Federal Electoral en San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca.

En el caso, cobró relevancia que los enjuiciantes combatieron como acto destacado, un acto de validación y ratificación efectuado por un órgano formalmente legislativo, pero erigido como Colegio Electoral en términos de los artículos 77, fracción IV y 78, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y 153 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, lo que implicaba el ejercicio de facultades materialmente administrativas, pero que resulta susceptible de ser combatido a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por involucrar un derecho de esa naturaleza que inminentemente se decía, se había trastocado.

Los actores expresaron como agravio lo siguiente:

Cuestionaron que se hubiera validado la asamblea celebrada únicamente por ciudadanos de la cabecera municipal, sin agotar previamente todos los mecanismos necesarios para que se llevara a cabo una conciliación entre estos últimos ciudadanos y los que integran las agencias y núcleos, para la elección de las autoridades municipales.

El citado instituto, al haber tenido conocimiento de que los ciudadanos de las agencias municipales, entre los que se encontraban los actores, tenían la pretensión de participar en la asamblea general para la elección de sus autoridades municipales, como se lo hicieron saber reiteradamente, debió realizar cuantas pláticas fueran necesarias a fin de alcanzar una conciliación.

Al no haberlo realizado así, sostuvieron, se violaban flagrantemente sus derechos político-electorales en su vertiente de ser votados en las elecciones para cargos públicos, por desatenderse lo dispuesto por el artículo 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

En el estudio que realizó la Sala Superior se estimaron fundados y suficientes para ordenar reponer el procedimiento seguido en la controversia relativa a la elección de San Juan Bautista, Guelache, Etlá, Oaxaca.

La Sala Superior, al respecto, dispuso como elementos destacados para su decisión los siguientes:



- 1) Las elecciones en el municipio de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, se llevan a cabo de conformidad con el régimen de derecho consuetudinario, esto es, conforme a los usos y costumbres de la localidad.
- 2) El 11 de noviembre de 2007, tuvo verificativo la asamblea general comunitaria para la renovación de concejales en el Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca.
- 3) El 16 de noviembre de 2007, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca emitió el acuerdo en que declaró válidas las asambleas de elección de concejales a los ayuntamientos, celebradas bajo el sistema de usos y costumbres en diversos municipios, entre ellos, San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca.

El análisis minucioso de las constancias de autos permitió observar que no obstante que los agentes municipales de San Gabriel Guelache, San Miguel Guelache y Asunción Guelache, instaron por los medios legales conducentes, en reiteradas ocasiones, al Instituto Estatal Electoral en Oaxaca para obtener una cita, a fin de estar en posibilidad de participar en las elecciones de dicha municipalidad, en realidad, únicamente se levantó una minuta de trabajo, el 16 de octubre del año 2007, en la que se hizo constar que, a pesar de que estuvieron presentes los mencionados agentes municipales, así como el Director de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto no fue posible entablar ninguna plática conciliatoria, ni menos aun, llegar a algún arreglo, sustancialmente, ante la incomparecencia del Presidente Municipal.

Aunque en ese mismo acto, los agentes municipales solicitaron que se señalara nueva fecha a la brevedad, esta no se llevó a cabo, en ningún momento posterior.

Para ilustrar sobre la magnitud o relevancia que implica la omisión o abstención en que incurrió el Instituto Estatal Electoral se precisó:

- 1) Los principios de objetividad, certeza, legalidad y profesionalismo que rigen el universo de la materia electoral, imponen sobre la responsable, una carga que no admitía excusa alguna para eludir su observancia.
- 2) La necesidad de desahogar una etapa conciliatoria, previa a cualquier resolución, constituye una obligación instrumental que tiene por objeto, dar vigencia a la prescripción constitucional de todo Estado democrático, la cual se centra en la necesidad de renovación periódica de los órganos de elección popular, a través del sufragio, en términos de lo dispuesto en los artículos

41, párrafo primero, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El postulado antes mencionado es reiterado en la normativa del Estado de Oaxaca, al preverse que:

- 1) El Estado adopta la forma de gobierno republicano, para su régimen interior.
- 2) Los ayuntamientos son asambleas electas mediante sufragio, y
- 3) Los concejales que los integren duran en su encargo tres años, incluidos los electos por el sistema de usos y costumbres, ya que, aunque desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, dicho nombramiento no podrá exceder de tres años (artículos 29, párrafo primero, y 98, párrafos primero y tercero, de la Constitución local, y 3, 17, 20, 22, 23, 24 y 124 del código electoral local).

El Instituto Estatal Electoral es un ente que goza de autonomía técnica y operativa, pero al estar integrado al poder público, sólo puede hacer lo que la ley le autoriza, e inevitablemente, debe proceder como le ordena la ley, en términos de lo prescrito en los artículos 16, párrafo primero, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal, y 2 de la constitución local.

Constitucionalmente se ha establecido que, a través de la ley, se protegerá y promoverá el desarrollo de los usos y costumbres, así como las formas específicas de organización social de los pueblos indígenas (artículo 2, párrafo tercero).

En el ámbito normativo de la competencia del constituyente del Estado de Oaxaca (artículos 16, párrafo segundo; 25, párrafo decimoquinto, y 29, párrafo segundo), se ha aceptado y determinado que el legislador local está obligado a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, y proteger las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, las cuales hasta ahora se han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos, por tanto, no puede tenerse como ajustado a la Constitución federal ni a la del Estado el proceder del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca que no ha dispuesto ni provisto lo suficiente, razonable y necesario para dar vigencia al derecho político de todas las comunidades que integran el municipio de San Juan Bautista Guelache, Etna, Oaxaca, para elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de acuerdo con sus usos y costumbres.

Como conclusión esencial, se sostuvo que a la autoridad electoral cuestionada le compete la función estatal de organizar y desarrollar los actos de interés público relativos a las elecciones y que agrupa para su desempeño, en forma integral y directa, las facultades relativas a la preparación de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, entre otras, en términos de lo prescrito en los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal y 25, de la Constitución local.

Lo anterior es así, sin perjuicio de que, en el artículo 115 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, se establece que a las autoridades competentes del municipio encargadas de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad, les corresponde informar oportunamente y por escrito al Instituto Estatal Electoral de la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del ayuntamiento.

Se expresó en la determinación que esta última disposición no constituye razón suficiente para liberar al instituto de las obligaciones dirigidas a dar efectividad al ejercicio de derechos político electorales de los ciudadanos, incluidos los integrantes de una comunidad indígena.

El Instituto Estatal Electoral, en el ejercicio de las atribuciones, entre otros, tiene como fines: a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) Asegurar a los ciudadanos del ejercicio de los derechos político-electorales, y c) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los ayuntamientos, como se prescribe en el artículo 58, párrafo 1, incisos a), d) y e), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, por lo que pesa una mayor exigencia sobre dicho órgano electoral y de esa manera, no es admisible actitud alguna que implique el desconocimiento o desatención al respeto de tales derechos.

En el caso, el Instituto pudo persistir en la intención de alcanzar la conciliación o en la realización de consultas hacia la comunidad, porque entre sus atribuciones, tiene la de conocer y resolver los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario (en términos de lo preceptuado en el artículo 125 del código de la materia).

Es decir, la mencionada autoridad debió disponer lo necesario, suficiente y razonable, a fin de que, de acuerdo con las tradiciones y prácticas democráticas de la comunidad de San Juan Bautista Guelache, Etna, Oaxaca se diera plena vigencia al derecho de votar de todos los ciudadanos que la integran; es decir, no sólo a los de la cabecera municipal.

Se precisó que la autoridad electoral, en el caso, debió hacer un uso tenaz, pertinente y constante de las atribuciones que a su cargo se prevén en el artículo 125 del código electoral local y, atendiendo a las finalidades de que se prevén en el numeral 58 de ese mismo ordenamiento jurídico, debiendo hacer lo necesario para que se realizaran pláticas de conciliación entre los integrantes de las agencias municipales, núcleos y la cabecera municipal y, en todo caso, si persistían los puntos de disenso entre los mismos, realizar una consulta a la comunidad y, en su oportunidad, que el propio Consejo General resolviera lo conducente.

Una de las precisiones relevantes consistió en que no resultaba obstáculo para analizar la inconstitucionalidad y legalidad del decreto número 7, publicado en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, únicamente en lo que corresponde a la elección de Ayuntamiento en el municipio de San Juan de Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, porque en primer lugar, el juicio para la protección de los derechos político-electorales está dirigido a permitir el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales del ciudadano, y en segundo orden, ni en la Constitución Federal ni en la normatividad de la materia, se establece alguna exclusión de los actos de dichos órganos legislativos, máxime si, como ocurrió en el caso, esos actos no tienen el alcance de una ley en sentido integral; esto es, —abstracción, heteronomía, generalidad e impersonalidad—.

Es decir, no podía admitirse que actos de un Congreso local estuvieran exentos de alguna posibilidad de modificación por efecto de una sentencia que recaiga en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando revelaran alguna afectación a esta clase de derechos.

De ese modo, en términos de lo dispuesto en los artículos 99, fracción v, de la Constitución federal, así como 84, párrafo 1, inciso b), *in fine*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior consideró que debía disponerse en este juicio lo necesario para restituir a los promoventes en el uso y goce del derecho político-electoral que le habían violado.

La orden concreta de esta Sala Superior ordenó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral que, en términos de lo previsto en los artículos 16, párrafo segundo; 25, párrafo decimoquinto y 29, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 18, 22, 23, 24, párrafo 1, 109, 115, 120, 121, y 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que,

mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, se realizaran nuevas elecciones de concejales en el municipio de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca.

Consecuentemente, se determinó que debía quedar sin efectos el Decreto número 7, del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado el 15 de diciembre de 2007, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, por lo que se refería al municipio de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca.

En ese orden, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 22 del código electoral local se dispuso conceder un plazo de 60 días contados desde la notificación de la sentencia, para que el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca diera cumplimiento a lo que se resolvió en la misma.

Lo expuesto sin perjuicio de que el Congreso del Estado de Oaxaca, pudiera ejercer la facultad de que se establece en el artículo 31, párrafo segundo, de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, en relación con el 59, fracciones X y XIII, y 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

En la parte conducente de la determinación se señaló que el Instituto Estatal Electoral, con su proceder, infringió las formalidades esenciales a que estaba obligado, de acuerdo a las atribuciones que le corresponden, por razón de su competencia.

Fue así, porque no proveyó lo necesario ni se condujo de tal manera que propiciara verdaderamente una conciliación entre los grupos representados por las agencias municipales de San Gabriel, San Miguel y La Asunción con los diversos ciudadanos de la cabecera municipal, ni menos aun, procedió a realizar la consulta a la comunidad en los términos del artículo 125 del Código de Instituciones Política y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, lo cual resultaba indispensable dada la finalidad que se persigue con ese mandamiento legal, de privilegiar la gobernabilidad democrática.

De ahí que el Instituto Estatal Electoral, como la única autoridad competente a quien corresponde la función estatal de organizar y desarrollar los actos de interés público relativos a las elecciones, así como los relacionados con la preparación de la jornada electoral, realización de cómputos y otorgamientos de constancias, en términos de lo dispuesto por los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal y 25, párrafos primero, tercero y cuarto de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, estaba indudablemente obligado a proveer lo necesario para su consecución.

## Comentario final

El asunto antes descrito nos ubica en un contexto temporal destacado en el ejercicio jurisdiccional de la Sala Superior, esto es a finales del año 2007; el criterio que lo orientó permite advertir un avance importante en la interacción de los Tribunales Constitucionales con los Congresos Estatales, a través de las decisiones judiciales.

Digno de resaltar, es que este avance emergió de manera más apremiante en torno a las comunidades indígenas y sus pobladores.

Se advierte también como aspecto destacado, que la sentencia hizo un llamamiento a los órganos electorales autónomos, para que se involucraran en el desarrollo de la vida democrática indígena, proveyendo lo necesario para que, en su esfera de atribuciones, lleven a cabo elecciones democráticas.

En ese sentido, la Sala Superior señala firmemente en su estudio constitucional, la obligación que tienen todas las autoridades del estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, de tomar en cuenta, propiciar y garantizar el desarrollo pleno de las tradiciones y prácticas democráticas en las comunidades indígenas.

Enfatizando con esto, la necesidad de que toda autoridad realice el máximo esfuerzo para promover y fortalecer el desarrollo, la participación y la representación política conforme a los usos y costumbres que cada comunidad indígena practica.

Finalmente, uno de los elementos más relevantes de la sentencia, sin duda fue el criterio relacionado con la legitimación procesal, cuando se trate de grupos o comunidades que se encuentren comprendidos dentro del régimen de derecho consuetudinario, siguiendo un criterio abierto y comprensivo de las particularidades que revisten éstos, a fin de privilegiar el acceso a la justicia que debe asistir a ese sector social.

## Fuentes consultadas

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CIPPEO. Código de Instituciones, Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

CPELSE. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1992 y 2001.  
México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LFPED. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2013, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LOPLEO. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

RICE. Reglamento Interior del Congreso del Estado

## VI. ELEGIBILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS EN ELECCIONES DE USOS Y COSTUMBRES. SUP-JDC-14/2008

**Actores:** Juvenal Torres Luis, Pedro Cruz Ramírez, Lucas Pacheco Ramírez, Saúl Luis Pacheco, Ignacio Morales Hernández, Miguel Ramírez García, Rodolfo López Lascars, Emmanuel Saúl Ramírez Merino y Andrés Aparicio Luna.

**Acto reclamado:** El Decreto 32 de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, que no ratificó el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral el 6 de noviembre de 2007, el cual había declarado la validez de la elección de Concejales al Ayuntamiento de San Miguel Peras, Zaachila, Oaxaca, que se rige por el sistema de usos y costumbres.

### Presentación

Las sentencias de la Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelven temas de gran relevancia jurídica, tratándose de asuntos relacionados con el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como en la del Estado de Oaxaca, se prevé que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural originaria en sus pueblos indígenas y se reconoce su derecho a la libre determinación.

En dicha entidad federativa se reconoce tal derecho, debido a la composición étnica plural de los pueblos y comunidades que lo integran (Amuzgos, Cuicatecoc, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques) de tal manera que se establece la protección de las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que han sido empleadas para las elecciones de sus ayuntamientos.

En la elección del municipio de San Miguel Peras, Zaachila, para el periodo 2008-2010 se presentaron ciertos hechos que dieron lugar a que el Congreso del Estado decidiera no ratificar la declaración de validez de la elección que había realizado la autoridad administrativa electoral local; por lo que se instruyó a ésta para que convocara a elección extraordinaria.



Esta determinación fue reclamada mediante juicio ciudadano, en cuya sentencia de 23 de enero de 2008, la Sala Superior confirmó el acto de la Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.

La ejecutoria en comento presenta la particularidad de que se confirmó lo decidido por el Congreso local. Es decir, para sustentar cuestiones relevantes, la instancia constitucional no necesariamente corrige las decisiones de otras autoridades, sino que las confirma.

De eso trata en caso concreto.

## Antecedentes

### El procedimiento de elección

El 7 de octubre de 2007, se celebró la asamblea general de ciudadanos en la mencionada comunidad de San Miguel Peras, Zaachila, para elegir a los integrantes de la autoridad municipal para el período 2008-2010.

### Inconformidad ciudadana

Diversos integrantes de la comunidad presentaron ante la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, un escrito en el que manifestaron su inconformidad con lo llevado a cabo en la Asamblea General de Ciudadanos.

Las razones de su inconformidad fueron:

- 1) Las personas que resultaron electas para ocupar los cargos de Presidente Municipal, Regidor de Hacienda, Regidor de Obras, Suplente del Síndico Municipal y Suplente del Regidor de Hacienda, no tienen domicilio propio en la comunidad de San Miguel Peras, Zaachila, sino que radican en la ciudad de Oaxaca.
- 2) Uno de ellos, Ignacio López Hernández, formó parte de un ayuntamiento anterior y salió de la comunidad prófugo de la justicia por su desempeño en el cargo.
- 3) Las personas electas no prestan sus servicios a la comunidad.

### Declaración de validez de la elección

El 6 de noviembre posterior, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca declaró válida la elección y expidió las constancias de mayoría y validez respectivas. Cabe anotar aquí, que en esa declaratoria, la autoridad

administrativa local no tomó ninguna determinación respecto del escrito en el que diversos ciudadanos hacían saber su inconformidad con la elección.

### **Solicitud de no ratificar la elección citada**

El 4 de diciembre siguiente, el Presidente Municipal Interino, el Síndico, los Regidores, todos del Ayuntamiento de San Miguel Peras, Zaachila, así como otros ciudadanos, solicitaron al Congreso del Estado no validar la elección, porque en su concepto, ésta se realizó sin el consenso de la población de la comunidad.

### **No ratificación de la declaración de validez**

El artículo 59 de la Constitución local establece como facultades de la Legislatura, las que le confiera la propia Constitución y las leyes reglamentarias (fracción LXVI).

Por su parte, el artículo 122 del código electoral local establecía que la Legislatura del Estado debía conocer la elección de las autoridades municipales por usos y costumbres, para que en su caso ratifique la validez de las mismas.

Es pertinente apuntar, que en noviembre de 2008 se publicó el decreto que creó el nuevo Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, y abrogó el anterior código que llevaba el mismo nombre.

Esto implica que el entonces artículo 122 en comento, actualmente no se encuentra vigente, y en el nuevo código no se advierte una disposición similar sobre la atribución del Congreso del Estado de ratificar las elecciones locales por usos y costumbres.

Ahora bien, con base en las facultades otorgadas por el entonces artículo 122, el 28 de diciembre de 2007, la LX Legislatura Constitucional determinó no ratificar el acuerdo emitido por el Consejo General, en la parte relativa a la validez de la elección.

Las razones que sustentaron esa determinación fueron:

- 1) Existe inconformidad en contra de la elección de Concejales, de acuerdo con el escrito dirigido al presidente por parte del presidente municipal, el síndico y los regidores de Hacienda, de Obras, de Educación, así como una comisión integrada por dos ciudadanos, en el que son categóricos al manifestar que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral validó la elección sin el consenso de la población.
- 2) Si bien el Consejo General Electoral validó la elección, lo cierto es que en el expediente electoral no obra constancia de quién o quiénes fueron las

autoridades que enviaron la documentación electoral al Instituto Estatal Electoral para que conociera de la organización y desarrollo del proceso y jornada electoral.

- 3) De acuerdo con las normas de derecho consuetudinario, la autoridad municipal es la encargada de la elección y es la que remite toda la documentación electoral para su validación, y en el caso no existía tal documento. Este hecho se consideró como una causa grave para no ratificar la validación, pues se consideró que se incumplió con lo previsto por el artículo 25 de la Constitución Política del Estado, puesto que la elección no se sujetó a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
- 4) Lo que se consideró más grave es que no fueron las autoridades municipales encargadas del proceso electoral, ya que no existe documento alguno que acredite qué persona o autoridad hizo llegar a dicho Instituto Estatal Electoral el acta de Asamblea General.
- 5) No fue remitida la documentación atinente a la constancia de origen y vecindad de los electos, constancia de antecedentes no penales, copia de sus credenciales de elector (que debió ser enviada en la primera quincena del mes de octubre de 2011). Solamente fue enviada el acta de asamblea general comunitaria, pero en concepto del Congreso, no existe crédito de su remisión.

## Reseña de los agravios

Los actores, que fueron la gran mayoría de los que habían resultado electos, formularon en la demanda los siguientes planteamientos:

- 1) Si bien existe un escrito de inconformidad, lo cierto es que no se presentó ante el Instituto Estatal Electoral, que es la instancia encargada de validar la elección.
- 2) La asamblea electiva se celebró con la asistencia y participación de los funcionarios municipales, de la mesa de debates y existen documentos que comprueban su legitimación.
- 3) Es falso que no conste en el expediente electoral quién o quiénes fueron las autoridades que enviaron la documentación electoral al Instituto Estatal Electoral para que conociera del desarrollo del proceso y jornada electoral, pues la autoridad municipal de San Miguel Peras, Zaachila, convocó a la

- asamblea general en la que fueron electos y el propio Presidente Municipal Interino, quien presidió la asamblea conjuntamente con la mesa de debates, hizo entrega del acta de elección ante el Instituto referido.
- 4) En el expediente sí obran los documentos señalados en la determinación reclamada (copia del acta de la asamblea general comunitaria, constancias de origen y vecindad, de antecedentes no penales y las copias de la credencial de elector o copias del acta de nacimiento o de la cartilla militar de los electos).
  - 5) La determinación reclamada carece de fundamentación y motivación.

### **Consideraciones que explican el sentido de la sentencia**

La pretensión de los actores consistía en que se dejara sin efectos la parte conducente del decreto de la Legislatura local, para que en lugar de la no ratificación, la elección fuera ratificada y quedara firme la declaración de validez realizada por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

La ejecutoria de la Sala Superior desestimó esa pretensión.

Cabe recordar que las razones por las cuales no se ratificó la validez de la elección, por parte de la legislatura local, son en resumen: que existió una inconformidad por parte de las autoridades municipales y de distintos ciudadanos del municipio contra la elección de los actores; que en el expediente electoral respectivo no obra constancia de quién o quiénes remitieron la documentación electoral al Instituto Estatal Electoral; los miembros en funciones del ayuntamiento de San Miguel Peras, Zaachila, comparecieron ante el Congreso a solicitar la no ratificación de la validez de la elección, y que el expediente electoral atinente no estaba debidamente integrado.

En la sentencia se puntualizó por una parte, que opuestamente a lo afirmado por los actores, sí fue presentado un escrito de inconformidad ante la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, a través del cual diversos integrantes de la comunidad se inconformaron con la elección.

Por ello se estimó en la ejecutoria, que el Instituto Estatal Electoral tuvo conocimiento de la inconformidad apuntada, previo a la emisión de su determinación, por lo cual era necesario que lo atendiera y decidiera en consecuencia, antes de validar la elección.

También se desestimó lo relativo a que, según los enjuiciantes, en el expediente electoral obraban los documentos atinentes a las constancias de origen

y vecindad, de antecedentes no penales y las copias de la credencial de elector de cada una de las personas electas; pues en la revisión directa que se hizo de la copia certificada de dicho expediente se observó que, tal como lo manifestó el órgano legislativo responsable, en él no obraban las constancias referidas.

Ahora, lo que en la ejecutoria se consideró como la cuestión toral del caso que, de acuerdo con las constancias tanto de la elección de concejales de San Miguel Peras, Zaachila, como de los actos tendentes a su calificación, en dicho proceso surgió una inconformidad que no fue atendida ni sustanciada por la autoridad administrativa electoral.

Si bien el Congreso responsable dijo advertirla, con la comparecencia ante el propio Congreso de la entonces autoridad municipal, mediante escrito de 4 de diciembre de 2007, en el que se solicitó que no se ratificara la validación de la elección, por la falta de consenso de la población, la Sala Superior advirtió que además de esa petición, con anterioridad ya había sido presentada una inconformidad por escrito ante el Instituto local en contra de la elección.

Ese recurso estaba suscrito por dos ciudadanos, que dijeron acreditar la inconformidad de otros miembros de la comunidad con la exhibición de un acta, en la que diferentes ciudadanos del municipio manifestaron no estar de acuerdo con la elección realizada en la asamblea de 7 de octubre de 2007.

En la ejecutoria se consideró esto de una importancia relevante, porque el entonces artículo 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca preveía, que cuando el Consejo General del Instituto conozca de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario, debe de manera previa a cualquier resolución, buscar la conciliación entre las partes o, incluso, puede realizar una consulta con la comunidad.

Esta norma ahora está contenida en el artículo 143 del código vigente.

La Sala Superior dejó sentado, que a pesar de que ante la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca fue presentado el referido escrito de inconformidad, el Instituto local no buscó resolverla a través de la conciliación o los otros mecanismos de ley, como la consulta.

Ello constituyó una infracción al entonces artículo 125 del código electoral local y constituyó además la razón sustancial por la cual se consideró justificada la determinación tomada por el Congreso Estatal.

La Sala Superior advirtió en la copia del acta levantada de la asamblea electiva que, en efecto, fue firmada por los que estuvieron presentes, incluidos los

entonces funcionarios municipales que eran los encargados de llevar a cabo el proceso, así como los integrantes de la mesa de debates y los ciudadanos de las demás agencias municipales.

Se consideró por ello, que dicha acta reflejaba el modo en que fue llevada a cabo la asamblea, por lo que era apta para acreditar las determinaciones que en ella se tomaron.

Sin embargo, la apreciación de la Sala Superior fue que el punto toral no estribaba en la veracidad del contenido de dicha acta y lo resuelto en la asamblea, sino más bien en la inconformidad que surgió por las determinaciones tomadas en ella y que no fueron resueltas por el órgano administrativo electoral.

Es más, en la propia acta de la asamblea general de ciudadanos se advertían determinados hechos que en efecto podían dar lugar a la inconformidad planteada.

Por ejemplo, una determinación fue tomada por lo que se dijo que constituía *la mayoría de los ciudadanos presentes*, sin que se precisara cuántos ciudadanos participaron en la asamblea y cuántos constituía esa supuesta mayoría.

Esa determinación consistió en permitir la participación en dicha asamblea de un grupo de personas que no radicaban en la comunidad de San Miguel Peras, Zaachila, sino que se les consideraba *visitantes*.

En el escrito presentado ante el Director de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, se expresó la inconformidad porque, precisamente, las personas electas no viven en la comunidad sino que residen en la ciudad de Oaxaca porque es ahí donde trabajan.

Con dicho escrito se acompañó un acta de impugnación, levantada en la Presidencia Municipal de San Miguel Peras, Zaachila, el 13 de octubre de 2007, en la cual se advirtió que las personas que la suscribieron se inconformaron en contra de las personas electas de la siguiente manera:

Las personas que se señalan y que salieron electas son personas sin derecho a ocupar el cargo y sabedores que para su acreditación ante las dependencias gubernamentales es indispensable la expedición de documentos por parte de la autoridad municipal en funciones, los ciudadanos no estamos de acuerdo en que la autoridad municipal les exhiba estos documentos, ya que dentro del nombramiento salieron electos personas radicadas en la ciudad de Oaxaca, y que son los siguientes: Juvenal Torres Luis quien salió electo para desempeñarse como presidente municipal, mismo que actualmente trabaja en las oficinas de la SEDER en Oaxaca. Y que para su campaña ocupó una camioneta Ford de tres

toneladas color gris, propiedad de la dependencia donde actualmente trabaja para traer a la comunidad árboles frutales y de ornato para repartirle a la ciudadanía y solicitar el voto a su favor para ocupar el puesto como presidente municipal, motivo por el cual manifestamos inconformidad. Enseguida Lucas Pacheco Ramírez, Saúl Luis Pacheco, Rodolfo López Lascareo e Ignacio López Hernández quienes salieron electos para desempeñar los cargos de regidor de Hacienda, regidor de Obras, suplente del síndico municipal y suplente del regidor de Hacienda, respectivamente, son personas que también radican en la ciudad de Oaxaca y no tienen domicilio propio en esta comunidad. Desconociendo los motivos de su salida de la comunidad como también si tengan algún antecedente o no, únicamente que el C. Ignacio López Hernández salió prófugo de la justicia aún desempeñando un cargo en el ayuntamiento.

Así, además de la petición atendida por el Congreso responsable, realizada por las entonces autoridades municipales mediante oficio presentado el 7 de diciembre de 2007, lo cierto es que desde el 16 de octubre de 2007 se había planteado una inconformidad ante la autoridad administrativa electoral, en relación con las personas que fueron nombradas para cargos en el ayuntamiento.

En términos del artículo 125 del código electoral local, el Consejo General del Instituto Electoral en Oaxaca debió conciliar y resolver dicha inconformidad, de manera previa a cualquier resolución.

Pero como ello no ocurrió así, la Sala Superior concluyó que la determinación del Congreso de Oaxaca estaba justificada en tanto que advirtió que la autoridad administrativa electoral validó una elección, regida por normas de derecho consuetudinario, a pesar de la existencia de una inconformidad que no fue resuelta por el Consejo General.

Es así que el punto que constituye la base de la resolución dictada por la Sala Superior, consistió en la omisión de resolver el conflicto postelectoral que se sometió a conocimiento de la autoridad administrativa electoral y la inactividad para buscar la conciliación entre las partes o en su caso, de realizar una consulta para arreglar las discrepancias entre los habitantes de la comunidad.

Esa falta de solución en modo alguno podía ser excusable, toda vez que se trata de una obligación instrumental por parte del Consejo referido, que está prevista en la ley.

## Opinión acerca de la resolución adoptada

Primera. Aun cuando el Congreso local responsable dijo tomar como base de su determinación el escrito que le fue presentado para que no ratificara la validez declarada por el Instituto Electoral local (y no así el escrito de inconformidad presentado ante dicho Instituto) lo sustancialmente importante es que consideró que miembros del municipio de San Miguel Peras, Zaachila, estaban inconformes con la elección de sus concejales municipales.

La Sala Superior advirtió, que no solamente existió esa inconformidad ante el Congreso Estatal, sino también otra que con anterioridad había sido hecha del conocimiento del Instituto Electoral, sin que éste actuara en conformidad con el artículo 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

De ahí que se haya concluido en la sentencia, que la no ratificación estaba justificada, porque a final de cuentas, la determinación de la autoridad responsable tomó en cuenta la oposición de una parte de la comunidad a las determinaciones adoptadas en la asamblea electiva.

Segunda. No cabría algún razonamiento en el sentido de que en la ejecutoria bien pudo ordenarse que se resolviera la inconformidad, sin que fuera necesario que el Congreso local no ratificara la declaración de validez de la elección, sino hasta en tanto la referida inconformidad quedara resuelta.

Lo anterior es porque la omisión de la autoridad administrativa electoral no constituye la infracción de carácter meramente formal.

Debe tenerse en cuenta que la elección cuestionada es por usos y costumbres, determinada por el derecho consuetudinario de una comunidad.

La atribución prevista en el mencionado artículo 125 implicaba un deber de la autoridad electoral, consistente en que en principio procurara resolver la problemática por la vía conciliatoria, incluso una consulta a la comunidad. Es decir, previamente a cualquier determinación sobre la validez de la elección, debía agotarse la posibilidad de conciliar la inconformidad hecha valer, realizar una consulta, o en su defecto emitir la resolución que resolviera esa problemática.

En el caso concreto, el incumplimiento de tales actos repercutió no solamente en el procedimiento sino también en la elección misma, al no existir certeza de que los usos y costumbres de la comunidad hayan sido efectivamente observados en la toma de las decisiones.



Tercera. La ejecutoria en comento es ejemplar en el sentido de que establece de manera categórica, que los integrantes de una comunidad indígena no pueden quedar inauditos en su inconformidad con una elección de sus autoridades municipales.

La ley establece la forma y los mecanismos con los cuales la autoridad electoral administrativa debe atender, desahogar y resolver los casos en que exista controversia (el entonces precepto 125 invocado en la sentencia y actual artículo 143 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca).

La omisión al cumplimiento de ese deber constituye una violación grave a los derechos de los ciudadanos integrantes de la comunidad, porque además de la falta de certeza sobre la observancia del derecho consuetudinario en las decisiones tomadas en la asamblea electiva, también resulta clara la infracción a su derecho de ser oídos, conciliados y consultados en su caso.

Por ello, la salvaguarda de esos derechos fue la razón que dio lugar al sentido de la sentencia dictada en el juicio ciudadano, que confirmó lo decidido por el Congreso local.

## Fuentes consultadas

CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

CPELSO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

## **VII. Competencia de la sala superior, para conocer y resolver de los medios de impugnación, vinculados con la incorporación de una nueva presidencia de comunidad, en el catálogo de comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres**

### **Introducción**

De una interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 1, 2, párrafo 5, apartado A, fracciones I, II, III y VIII de la Norma Fundamental Federal; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 3, párrafo 1, 4, 5 y 6, párrafo 1, incisos b) y c), 8, párrafos 1 y 2, 12, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 3, 5 y 18. de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que los usos y costumbres conforman el marco normativo y político a través del cual una comunidad se autogobierna y regula sus relaciones sociales.

### **Antecedentes y contexto de la impugnación**

El juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-24/2011, deriva del hecho de que José Lumbreras García, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ante el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, impugnó la resolución dictada dentro del Toca Electoral 273/2010 de siete de enero de 2010, por el Pleno de la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la citada entidad federativa, mediante la cual se determinó sobreseer el Juicio Electoral promovido en contra del Acuerdo CG275/2010, emitido el 30 de noviembre de 2010 por el Consejo General del referido órgano administrativo electoral local.

Al respecto, es oportuno precisar que por Decreto número 163, del Congreso Libre y Soberano de Tlaxcala, publicado el 29 de octubre de 2010 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de la referida entidad federativa se determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

[...]

ARTÍCULO PRIMERO. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 47 y 54 fracción LIX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 3, 5 fracción 11, tomos 7 y 9 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, en relación con los diversos 113 y 114 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, se establece una Presidencia de Comunidad en el centro de la población de Santa Cruz Tlaxcala, conformado con los barrios El Alto, Tepetlazingo y Tetzotzocola, solicitada por el Honorable Ayuntamiento de ese Municipio.

...

#### TRANSITORIOS

...

ARTÍCULO 2. Una vez publicado el presente Decreto, los habitantes del centro de población de Santa Cruz Tlaxcala, conformado con los barrios El Alto, Tepetlazingo y Tetzotzocola procederán a elegir a su Presidente de Comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, y quien resulte electo formará parte del Honorable Ayuntamiento de Santa Cruz Tlaxcala, ajustándose para tal efecto a lo dispuesto por el artículo 8 TRANSITORIO de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, y los artículos 116 fracciones I y VI de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala y 418 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

ARTÍCULO 4. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, se instruye al ciudadano Secretario Parlamentario de esta Soberanía para que una vez publicado este Decreto, lo notifique al Honorable Ayuntamiento de Santa Cruz Tlaxcala, para su conocimiento, así como al Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala para los efectos del artículo 417 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Tlaxcala, para su debido cumplimiento.

[...]

Derivado de lo anterior, el 30 de noviembre de 2010 el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, emitió el Acuerdo CG275/2010, mediante el cual se determinó incluir en el Catálogo de Comunidades por el sistema de usos y costumbres, a la Presidencia de Comunidad del Municipio de Santa Cruz, Tlaxcala. En la parte atinente, el Acuerdo precisado es del tenor siguiente:

[...]

1.- Se incluye en el Catálogo de Comunidades que eligen a su Presidente de Comunidad por el Sistema de Usos y Costumbres, a la Presidencia de Comunidad que se establece en el Centro de Población de Santa Cruz Tlaxcala, conformada con los barrios El Alto, Tepetlazingo y Tetzotzocola, en términos de lo establecido en el artículo cuarto transitorio del Decreto 163 emitido por la LIX Legislatura del Congreso del Estado.

[...]

Inconforme con el Acuerdo en comento, el representante suplente del PRI ante el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, promovió Juicio Electoral ante la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la citada entidad federativa, mismo que fue resuelto dentro del Toca Electoral 273/2010, el 7 de enero de 2011, por el citado órgano jurisdiccional local, en el sentido de sobreseer la demanda, por actualizarse una causa de improcedencia.

Disconforme con la resolución descrita en el párrafo precedente, el 17 de enero de 2011, el PRI por conducto de José Lumbreras García promovió juicio de revisión constitucional electoral, a fin de controvertir la sentencia recaída al Toca Electoral 273/2010.

## Planteamiento de los agravios

Los agravios expresados que determinaron el sentido del fallo, fueron los siguientes:

- 1) Que la resolución impugnada se encontraba indebidamente fundada y motivada, por lo que se vulneraba lo dispuesto por el artículo 16 de la CPEUM, al determinar sobreseer el juicio primigenio identificado con la clave Toca Electoral 273/2010, por actualizarse la hipótesis contenida en el artículo 24, fracción I, inciso a) de la Ley de Medios de impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, relativa a la falta de interés jurídico del actor. Lo anterior, porque en concepto del partido político actor, una sentencia favorable a su representada, que ordenara revocar el Acuerdo CG275/2010, tendría un efecto eficaz para que el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, observara los criterios establecidos por él mismo, respecto de la inclusión de una comunidad en el Catálogo de usos y costumbres, conforme

a lo dispuesto por el Reglamento de Asistencia Técnica, Jurídica y Logística a las Comunidades que realizan Elecciones de Presidentes de Comunidad por Usos y Costumbres.

- 2) Que como consecuencia de la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada respecto del sobreseimiento decretado, la autoridad responsable desatendió los argumentos vertidos en la demanda del juicio primigenio, por lo que solicitaba a esta Sala Superior considerarlos al momento de emitir la resolución y, consecuentemente, dejar sin efectos el acuerdo del Consejo General CG275/2010, para que quedaran las cosas como se encontraban antes de su aprobación, y en su lugar se resolviera la no inclusión de la Presidencia de Comunidad creada, por Decreto número 163 del Congreso del Estado de Tlaxcala, en el Catálogo de usos y costumbres del Instituto Federal Electoral; o en su caso para que la responsable observara la normatividad aplicable y fundara debidamente su acuerdo apeándose a la legalidad.

## Consideraciones torales de la sentencia

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de 16 de febrero de 2011, resolvió el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-24/2011.

Antes de exponer las razones que sustentaron el sentido del citado fallo, es importante señalar que por cuanto a la competencia para conocer y resolver el medio impugnativo en comento, en la resolución de mérito este órgano jurisdiccional federal electoral precisó que la resolución originalmente impugnada fue el Acuerdo CG275/2010, emitido en sesión pública de treinta de noviembre de 2010, por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, mediante el cual se determinó incluir en el Catálogo de Comunidades que eligen a su presidente de Comunidad por el sistema de usos y costumbres, a la Presidencia de Comunidad que se establece en el Centro de la Población de Santa Cruz Tlaxcala, conformada con los barrios El Alto, Tepetlazingo y Tetzotzocola, en cumplimiento de lo establecido en el artículo cuarto transitorio del Decreto 163 emitido por la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala.

En este orden de ideas, se sostuvo que la materia de controversia en el juicio de revisión constitucional electoral que se resolvía, se vinculaba directamente con la creación de un órgano desconcentrado a través de una Presidencia de

Comunidad en el referido Centro de Población y con la determinación de que su elección sería bajo el Sistema de Usos y Costumbres.

Ahora bien, derivado de las reformas constitucionales y legales llevadas a cabo durante 2007 y 2008, respectivamente, se estableció un nuevo esquema de distribución de competencias para las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así, en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la CPEUM, se establece que corresponde al TEPJF, resolver las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

En este orden de ideas, de conformidad con los artículos 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tratándose de juicios de revisión constitucional electoral, las Salas Regionales tienen competencia para conocer de las impugnaciones relativas a las elecciones de diputados locales y a la Asamblea del Distrito Federal, así como de los ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Ahora bien, como quedó debidamente precisado, en el presente juicio, la materia de la litis estaba relacionada con aspectos inherentes a la creación de un órgano desconcentrado a través de una Presidencia de Comunidad en el referido Centro de Población y con la determinación de que su elección sería bajo el sistema de usos y costumbres, cuestiones que, si bien es cierto que en ese momento no se encontraban vinculadas con el desarrollo de un proceso electoral en curso en la referida entidad federativa, también lo fue que, en su oportunidad, incidirían en el proceso electoral que se llevará a cabo el primer domingo de julio de 2013, en términos de lo dispuesto por el artículo 25, de la Norma Fundamental estatal.

De ahí que, para el caso concreto y toda vez que la controversia en la que se sustentaba el motivo de inconformidad del partido político actor, no se encontraba dentro de las hipótesis contenidas para el conocimiento de la Sala

Superior ni para las Salas Regionales de este órgano jurisdiccional electoral federal, se estimó que el conocimiento y resolución del asunto en comento debía corresponder a esta Sala Superior, porque en el fondo lo que implicaba era la determinación de la incorporación de una Presidencia de Comunidad en el Catálogo de Comunidades que eligen a su presidente de Comunidad por el sistema de usos y costumbres, a la Presidencia de Comunidad que se establecía en el Centro de Población de San Cruz Tlaxcala.

En este sentido, los motivos de inconformidad formulados por el partido político actor, fueron analizados conforme al orden propuesto en el escrito inicial de demanda.

Así, los Magistrados María del Carmen Alanís Figueroa, Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos, Salvador Olimpo Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López por unanimidad de votos, estimaron inoperantes los motivos de inconformidad identificados con los numerales 1 y 2, en virtud de que se sustentaban en un acto consentido expresamente, que había adquirido firmeza y definitividad con anterioridad a la promoción del juicio de revisión constitucional electoral en cuestión.

Así, se determinó que la inoperancia de los motivos de inconformidad derivaba de la circunstancia de que medularmente el partido político actor, pretendía controvertir el Decreto 163, emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala, mediante el cual ordenó incluir en el Catálogo de Comunidades que eligen a su Presidente de Comunidad, por el sistema de usos y costumbres a la Presidencia de Comunidad del Municipio de Santa Cruz Tlaxcala, así como el Acuerdo CG275/2010, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral en cumplimiento del Transitorio cuarto del referido Decreto, que dieron origen al acto ahora impugnado, es decir, a la sentencia dictada por el Pleno de la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, que sobreseyó el Juicio Electoral identificado con el Toca Electoral 273/2010.

De lo anterior, se advirtió que no resultaba jurídicamente viable examinar un acto derivado, sin afectar la validez o definitividad del primero de ellos.

En efecto, la doctrina es coincidente en el sentido de reconocer dos tipos de consentimiento de los actos o resoluciones electorales, que hacen que adquieran definitividad y firmeza, a saber: el consentimiento tácito y el consentimiento expreso.

Al respecto, el consentimiento tácito deviene de una presunción en la cual se advierten los siguientes elementos: a) la existencia de un acto pernicioso

para una persona; b) la existencia de un medio de impugnación para combatir ese acto dentro de un plazo establecido legalmente; y c) la inactividad de la parte afectada durante el citado plazo.

De esta manera, cuando una persona está en posibilidad de combatir un acto que le perjudica dentro de un plazo determinado, y se abstiene de hacerlo, resulta lógico inferir que se conformó con el mismo.

Por su parte, el consentimiento expreso, se traduce en cualquier manifestación de la voluntad que entrañe ese consentimiento; es decir, se produce cuando se realizan actos de la intención de la voluntad, en forma verbal, escrita o a través de signos inequívocos, que impliquen una aceptación del acto o resolución.

Conforme a lo anterior, era posible desprender que el acto que realmente afectaba la esfera jurídica del partido político actor, era precisamente el Decreto 163 del Congreso local, de ahí que el Acuerdo CG275/2010, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, únicamente constituía una consecuencia del primero.

Lo anterior, toda vez que en el Decreto 163, se determinó incluir en el Catálogo de Comunidades que eligen a su Presidente de Comunidad por el sistema de usos y costumbres, a la Presidencia de Comunidad que se establece en el Centro de la Población de Santa Cruz Tlaxcala y, el Acuerdo CG275/2010 dio cumplimiento a lo ordenado en el Transitorio Cuarto del citado Decreto.

En efecto, el Decreto en comento, dio origen a una situación jurídica concreta, al establecer una nueva autoridad municipal (Presidencia de Comunidad) y la forma de su elección bajo el sistema de usos y costumbres, mientras que el Acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, solo procedió a incluir a la Comunidad de Santa Cruz, en el Catálogo de Comunidades que elegirían a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres.

En este orden de ideas, con independencia de que el partido político actor en el juicio, pretendiera controvertir la sentencia dictada por la autoridad responsable en el Toca Electoral 273/2010, derivada del Acuerdo del Consejo General CG275/2010, lo cierto era que el partido político actor estuvo en aptitud de impugnar con oportunidad el referido Decreto ante las instancias correspondientes.

De esta manera, se arribó a la conclusión de que el sobreseimiento decretado en la sentencia impugnada en el juicio, se fundaba en el hecho de que el Acuerdo CG275/2010, al ser sólo una consecuencia del Decreto 163, emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala y publicado el 29 de octubre de 2010, en



el *Periódico Oficial* de la citada entidad federativa, no podía ser revisado, por lo que sus resolutivos cobraron la debida eficacia, a partir de su publicación, en la fecha referida, sin que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hubiere manifestado objeción alguna en contra del mismo.

Por tanto, al haber adquirido definitividad y firmeza el Decreto de la Legislatura local, es que el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, en cumplimiento del mismo, había ordenado la emisión del Acuerdo CG275/2010, cuya legalidad fue cuestionada en la sentencia dictada por la autoridad responsable.

De ahí que, el partido político accionante había consentido el contenido del Decreto 163 antes señalado, pues se reitera que éste constituía el acto ordenador y, el Acuerdo CG275/2010 era el acto de ejecución del primero.

Lo anterior puso de manifiesto, que el mencionado Decreto 163, constituyó, finalmente, el fundamento del Acuerdo CG275/2010 que dio origen a la determinación combatida.

De esa manera, se sostuvo que resultaba jurídicamente inviable que a través del acto reclamado (sentencia que determinó sobreseer el Toca Electoral 273/2010), se examinara la pretensión del accionante, porque incluso, en el evento de que esta Sala Superior hubiera analizado los motivos de inconformidad tanto en dicha instancia como en el juicio primigenio y se le hubiera concedido la razón al partido político actor respecto del segundo (juicio electoral), de cualquier forma los efectos que pudieran haber recaído sobre la sentencia impugnada, no resultarían suficientes para revocar el precedente del acto reclamado, esto es, el Decreto 163 del Congreso del Estado de Tlaxcala, habida cuenta que seguiría subsistiendo con plena vigencia, porque como se desprendió de las constancias que obraban en autos, dicho Decreto no fue impugnado en su oportunidad.

Así, si el partido político actor estimaba que el Decreto en comento afectaba su derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular en la citada población, debió oponerse a este; es decir, desde que fue publicado, esto es, a partir del 29 de octubre del año próximo pasado, circunstancia que en modo alguno se actualizó en la especie.

De ahí que, tal como se indicó, el Acuerdo CG275/2010, constituía una consecuencia, directa e inmediata, del mencionado Decreto 163.

Por tanto, esta Sala Superior estimó que los motivos de disenso formulados por el partido político actor, en el juicio de revisión constitucional electoral en

cuestión, resultaban inoperantes, al versar sobre un acto consentido expresamente, que adquirió firmeza y definitividad.

Por lo que, esta Sala Superior determinó que las alegaciones resumidas en los incisos 1 y 2 de la síntesis de agravios anterior, devenían inoperantes.

Consecuentemente, al haber resultado inoperantes los motivos de disenso hechos valer por el partido político accionante, lo procedente era confirmar la resolución dictada dentro del Toca Electoral 273/2010, el 7 de enero del presente año, por el Pleno de la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la referida entidad federativa, mediante la cual se había determinado sobreseer el Juicio Electoral promovido en contra del Acuerdo CG275/2010, emitido el 30 de noviembre próximo pasado, por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala.

## Resolutivos

El juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-24/2011 promovido por José Lumbreras García, en su carácter de representante suplente del PRI ante el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, se resolvió en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 16 de febrero de 2011, en los términos siguientes:

Se confirmó la resolución dictada dentro del Toca Electoral 273/2010 el 7 de enero de 2011, por el Pleno de la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala.

## Relevancia del criterio

El criterio contenido en la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-24/2011, reviste importancia y trascendencia jurídica, dado que de conformidad con una interpretación sistemática de los artículos 2, 41, párrafo 2, base VI, 99, párrafo 4, fracción IV, de la CPEUM; 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que si bien no está expresamente determinada en la ley la competencia para conocer de los medios de impugnación en los que se controvierte, entre otros, la incorporación de una Presidencia de Comunidad en el Catálogo de las que se rigen por el sistema de usos y costumbres, dada la naturaleza del acto y de la autoridad que lo emite, debe concluirse que corresponde conocer de

esos medios de impugnación a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De ahí que, en la sentencia en cuestión se reconozca, por una parte, la competencia de la Sala Superior para conocer y resolver de los medios impugnativos vinculados con la incorporación de una nueva Presidencia de Comunidad en el Catálogo de aquellas que se rigen por el sistema de usos y costumbres y, por la otra, que ante la omisión normativa de naturaleza competencial, se privilegió el principio de acceso a la justicia de manera pronta y expedita, en términos de lo dispuesto por el artículo 17 de la Norma Fundamental Federal.

En este sentido, el criterio sostenido en la sentencia que se comenta, dio origen a la Tesis XXXV/2011, aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación celebrada el 16 de noviembre de 2011.

GUILLERMO ORNELAS GUTIÉRREZ

## Fuentes consultadas

CIPPET. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

CPELST. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1992 y 2001. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LOPLET. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

PIDCYP. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y políticos.

## VIII. Retos de la justicia electoral en las elecciones por sistemas normativos indígenas

### Introducción

Durante mucho tiempo, la mayor parte de los países enfocaron sus prioridades en los vínculos de unión social y negaron las diferencias. De esta manera, bajo el pretexto de homologar los derechos de todos los individuos, silenciaron la pluralidad intrínseca a cualquier sociedad.<sup>1</sup>

En su análisis sobre la revolución francesa, Alexis de Tocqueville advirtió que en ese momento histórico las diferencias eran llevadas a un segundo plano:

Se hizo un supremo esfuerzo por entenderse. En lugar de buscar aquello en que se difería, todos se dedicaban a no considerar más que lo que conjuntamente se deseaba: destruir el poder arbitrario, asegurar los derechos de todo ciudadano, dulcificar las leyes, reforzar la justicia. He ahí lo que de concierto se pedía. Se lo recordaban unos a otros y se felicitaban por ello, se habla de lo que une y se silencia lo que aún escinde. En el fondo no hay entendimiento, pero todos tratan de convencerse de que se van a entender, se reconcilian sin haberse explicado (Tocqueville, 1982,73).

Si bien esta interpretación homogénea de la sociedad pudo tener propósitos y resultados importantes para la conservación de determinados objetivos, —como la unión de la sociedad en la lucha por la independencia, o en una revolución contra el poder dominante— actualmente no aporta ningún beneficio.

Nuestro país no fue la excepción. La independencia de México no trajo por sí misma el reconocimiento de las diferencias sociales, étnicas y lingüísticas

---

<sup>1</sup> El autor analiza las discusiones llevadas a cabo en Inglaterra y que posteriormente tuvieron repercusión en los debates que en Estados Unidos se desarrollaron a través de *El Federalista*. La lectura de esos debates —nos dice— pueden llevar a afirmar que la sociedad que dichos personajes estudiaban era vista desde una forma bastante simplista, ya que se limitaban a distinguir los distintos grupos sociales entre ricos y pobres, propietarios y no propietarios o deudores y acreedores, cuando en realidad la diversidad y pluralidad de grupos es mucho más amplia. (Gargarella, 2001,53-60).

profundas y patentes en el interior de nuestra sociedad. Tampoco las constituciones del México independiente reconocieron la deuda histórica con las comunidades indígenas, ni promovieron la protección de sus lenguas, sus leyes o sus territorios.

La primera ocasión en que se incluyó una breve nota sobre la composición pluricultural fue en la reforma al artículo cuarto constitucional de 28 de enero de 1992. En esa tímida reforma se mencionó que en los juicios y procedimientos agrarios en los que fuesen parte los pueblos indígenas, se tomarían en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos de ley.

Hasta ese momento, la política desconocía las diferencias ante el temor de que el reconocimiento de las comunidades indígenas y sus leyes alentara deseos de separación o de soberanía.

Esa posición ideológica, alejada por demás de la realidad o mejor dicho, la política del ocultamiento o de la homologación, solo acentuó las desigualdades, al relegar y apartar a las comunidades indígenas de los proyectos de desarrollo social, económico y educativo.

Es hasta la reforma constitucional de 14 de agosto de 2001 cuando por primera ocasión se reconoce la autodeterminación de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos, entre otros derechos, a partir de lo cual se avanza en el proceso de resarcir la deuda histórica con el pluralismo.

El corto camino recorrido de apenas diez años en la recomposición normativa de la visión plural de la sociedad, explica que aún son vigentes los problemas derivados de una formación académica, jurídica y social, repelente a las diferencias.

Por esto, para dar plena vigencia a la reforma constitucional hace falta modificar viejos patrones de pensamiento que, con apariencia de neutralidad jurídica, esconden estereotipos sociales, medidas discriminatorias y, sobre todo, un profundo desconocimiento de la legislación nacional e internacional de los derechos humanos, en especial de la relacionada con las comunidades indígenas.

Nuestro sistema jurídico permite que la igualdad no riña con la diferencia, sino que se orienta a promover y proteger las diferencias para alcanzar la igualdad.

Como señala Jürgen Habermas, las sociedades multiculturales requieren, para que en una cultura política puedan echar raíces los principios constitucionales, agudizar el sentido del pluralismo y la integración de las diversas

formas de vida que conviven en esas sociedades, sin apoyarse en una procedencia u origen étnico, lingüístico o cultural común a todos los ciudadanos (Habermas 2005, 628).

Así, la posición ideológica en torno a la igualdad y la diferencia, encuentra un eco coincidente en las palabras del profesor italiano Luigi Ferrajoli, al definir que existen cuatro posibles modelos de configuración jurídica de las diferencias.

Al primer modelo lo denomina *indiferencia jurídica de las diferencias*, en el cual las diferencias jurídicas no se valorizan ni se desvalorizan, no se tutelan ni se reprimen, no se protegen ni se violan, simplemente, se las ignora. Bajo un modelo como este, el destino de las diferencias aparece confiado a las relaciones de fuerza.

El segundo modelo es el de la *diferencia jurídica de las diferencias*, el cual se expresa en la valorización de algunas identidades y en la desvalorización de otras y, por tanto, en la jerarquización de las diferentes identidades. Para ese modelo las diferencias se encuentran pensadas y sancionadas como desigualdades, lo que se traduce en privilegios y discriminaciones.

El tercer modelo es el de la *homologación jurídica de las diferencias*. En este modelo las diferencias son valorizadas y negadas, pero no porque algunas sean concebidas como valiosas y las otras no, sino porque todas resultan devaluadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad. Por ello, las diferencias resultan desplazadas o, peor aun, reprimidas y violadas bajo pretextos de homologación, neutralización e integración general.

El cuarto modelo, el de la *igual valoración jurídica de las diferencias*, se basa en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales —políticos, civiles, de libertad y sociales— y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad. A diferencia del primer modelo, en lugar de ser indiferente o simplemente tolerante con las diferencias, garantiza a todos su libre afirmación y desarrollo, sin abandonar las diferencias al libre juego de la ley del más fuerte sino protegiéndolas bajo la tutela de los derechos fundamentales.

Del segundo modelo se distingue porque no privilegia ni discrimina ninguna diferencia sino que las asume a todas dotadas de igual valor, prescribiendo para todas, igual respeto y tratamiento. Finalmente, a diferencia del tercer modelo no desconoce las diferencias, sino que, al contrario, las reconoce y las valoriza como otros tantos rasgos de la identidad de las personas sobre cuya

concreción y especificidad funda cada uno el sentido de su propia autonomía en las relaciones con los demás (Ferrajoli, 2006).

Así, la vigencia plena de la reforma constitucional en materia indígena también depende de que adoptemos el modelo de la *igual valoración jurídica de las diferencias* y evitemos, en lo posible, privilegiar un modelo jurídico por encima de otro.

En materia de conflictos electorales vinculados con comunidades indígenas, el primer obstáculo es, por lo tanto, superar la idea de primacía del sistema electoral de partidos políticos con su legislación electoral, ya sea federal o local, sobre los sistemas normativos indígenas de elección de autoridades, es decir, la plena vigencia de diferentes ordenamientos jurídicos.

La obligación como juzgadores al conocer de tales asuntos, es superar la visión homogénea de la sociedad y del derecho que actualmente se inculca en las universidades del país, e intentar resolver los asuntos con plena consciencia de que en ellos intervienen patrones culturales y jurídicos distintos, por lo cual debemos reorientar nuestras decisiones para cumplir las obligaciones establecidas en la Constitución.

Con esta concepción jurídica se pretende abordar la gran cantidad de asuntos vinculados con procesos electorales bajo sistemas normativos indígenas recibidos en la sala regional Xalapa en 2010, 2011 y 2012, lo cual ha quedado plasmado en las sentencias así emitidas o los votos particulares correspondientes.

El juicio ciudadano promovido por Marquito Cortés Sánchez fue uno de los primeros que recibimos y que requirió de un análisis del derecho indígena y el respeto a los principios y límites constitucionales.

Para explicar lo ahí decidido, resulta indispensable hablar del contexto en que se emitió esa decisión, es decir, los criterios vigentes en torno al tiempo límite de resolución y la aplicación de los plazos procesales para la oportunidad de la demanda.

El criterio vigente en ese momento era considerar la toma de protesta o instalación del órgano, como la fecha límite para estar en aptitud de reparar la violación reclamada, de conformidad con una interpretación realizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia de rubro: *INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO SI SON DEFINITIVAS DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL* (Jurisprudencia 10/2004).

Es decir, conforme a ese criterio, la reparación de la violación alegada en instancias jurisdiccionales solo era posible si la sentencia se emitía antes de que se llevara a cabo la aludida toma de protesta o la instalación de la autoridad electa.

Los tiempos del asunto, por lo tanto, eran los siguientes. La demanda se recibió en la sala regional, el 29 de diciembre y la toma de protesta de los concejales electos se llevaría a cabo 1 de enero, es decir, existían menos de tres días para resolver el fondo de la controversia en un período, ordinariamente vacacional para todas las instituciones, es decir, la última semana de diciembre, lo cual, amén del poco tiempo para resolver, imposibilitaba la obtención de otra información importante para completar la decisión.

Además, en Oaxaca, las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales fueron revocadas de sus cargos con la entrada de la nueva administración del estado, es decir, con la alternancia en el gobierno por un partido en coalición, contra el Revolucionario Institucional, por lo cual no era posible la comunicación con las autoridades responsables del acto reclamado.

Pese a lo anterior, la sentencia se emitió antes del primero de enero, a fin de dar una respuesta de fondo a lo planteado, pero superar esas problemáticas y modificar el pensamiento para distinguir los escenarios de las comunidades indígenas acorde con los objetivos de la reforma constitucional implicaba reflexionar sobre la pertinencia en la aplicación de la tesis de jurisprudencia citada, para la reparabilidad del acto.

Es decir, debíamos explicar si las elecciones por sistemas normativos indígenas en cualquier nivel de gobierno, a diferencia de lo que ocurre con las de partidos políticos, siguen procesos idénticos que justifiquen iguales respuestas.

En otros expedientes, se estimó que esa homologación indiferente era inadmisibles, pues las elecciones en comunidades indígenas, por su dinámica y pluralidad no tienen fechas ciertas en el desarrollo de todo el proceso, lo cual ocasiona márgenes muy estrechos entre la elección y el plazo fatal.

Así, la ponderación realizada en la jurisprudencia aludida, por las características de las elecciones por partidos políticos, al no distinguir, ocasionaba una vulneración desproporcionada al derecho de acceso a la justicia de las propias comunidades y sus integrantes, por lo cual se presentó oposición al criterio de mayoría de la sala regional de desechar las demandas, en diversos votos particulares.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Pueden consultarse los votos particulares emitidos con motivo de los juicios ciudadanos 83, 90, 93, 94, 95, 97, 142 y 147 de 2011, resueltos por mayoría de votos en la sala regional Xalapa



Posteriormente, se denunció la contradicción de criterios entre aquellos sostenidos por la mayoría de la sala regional y criterios aislados de juicios resueltos en la sala superior.<sup>3</sup>

La sala superior determinó que existía contradicción<sup>4</sup> y emitió la jurisprudencia de rubro: “IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN” (Jurisprudencia 8/2011).

Este fue uno de los primeros avances en torno a la flexibilidad adecuada de las reglas de procedencia de los juicios electorales de las comunidades indígenas, en atención a las diferencias en contraposición a la pretendida homologación.

Lo ocurrido en otros expedientes se menciona, porque me es indispensable demostrar, antes de seguir con la narración del que nos ocupa, lo absurdo de permitir la reducción a escasas 48 horas, para la emisión de la sentencia correspondiente, pues esto repercute en el sentido y significado de la verdadera tutela efectiva del acceso a la jurisdicción, por aplicaciones indiferentes a la pluralidad de las normas procesales.

Ahora, en cuanto a la oportunidad para presentar las demandas del juicio ciudadano, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que deberá hacerlo el interesado, dentro de los cuatro días siguientes a que se le notifique o tenga conocimiento del acto reclamado.

En el caso el supuesto de oportunidad no era materia de controversia, pero es necesario demostrar que ese plazo, tampoco puede exigirse a quienes con calidad de indígenas acuden a la jurisdicción.

La mayoría de la sala, nuevamente en una aplicación indiferente de las distinciones en los destinatarios de la norma, propuso desechar varias demandas por exceder esos cuatro días, la oposición en el voto particular consistió en que aplicar los plazos procesales sin considerar las diferencias culturales olvida que

---

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y lo resuelto en el juicio ciudadano 72 de 2011.

<sup>3</sup> Me refiero a lo resuelto en los juicios SUP-JDC-502/2008, SUP-JDC-637/2011 y SUP-JDC-638/2011, estos dos últimos acumulados.

<sup>4</sup> Me refiero a la contradicción de criterios SUP-CDC-3/2011.

las razones que llevaron al legislador a modificar la constitución tuvieron como propósito reconocer que el país tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y que la pluralidad cultural obliga a armonizar los diversos sistemas jurídicos vigentes en el país.

Es decir, dentro de la obligación asumida por el estado mexicano se encuentra la de olvidar una aplicación mecánica de la legislación, incluidas las reglas procesales, toda vez que éstas se emitieron bajo una óptica homogénea de nuestra sociedad, que por lo mismo olvida qué significan cuatro días para alguien que pertenece a una cosmovisión distinta a la que ordinariamente concebimos, cuestiones plasmadas en normativas internacionales como las leyes de Brasilia, citadas en votos particulares, en aras de convencer de la necesaria flexibilidad de los criterios de oportunidad en pro de la armonía normativa.

Hasta el momento, es una posición de minoría en la sala regional Xalapa, plasmada en la sentencia recaída al expediente SX/JDC/2/2012, que se busca sea aplicado en forma obligatoria en algún punto, para abandonar los esquemas de aplicación mecánica de la norma.

Con estos antecedentes de reglas procesales y contexto de la decisión, se pretende introducir al lector en la complejidad del tema y lo difícil que es vencer la inercia de pensamiento derivado de una escuela indiferente de la realidad pluricultural, así como del enorme reto de cumplir el compromiso de cuestionar la aplicación de lo que surgió bajo una falsa premisa de homogeneidad, para dar cabida a la vigencia de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y sus integrantes.

Ejemplificados los problemas que se involucran con la procedencia de los juicios involucrados con las comunidades indígenas por reglas procesales, ahora intentaré demostrar la dificultad para delimitar conforme con los derechos fundamentales el ejercicio de la autodeterminación.

El expediente tuvo los elementos siguientes.

## Antecedentes del caso

El 16 de julio de 2010, el Cabildo de San Miguel Chimalapa, Oaxaca, determinó que la elección de concejales para el trienio 2011-2013, se llevaría a cabo el 17 de octubre de ese año, bajo derecho indígena.

El 16 de agosto las autoridades del ayuntamiento y diversos representantes de la comunidad confirmaron la fecha de la elección (17 de octubre) y determinaron que los candidatos a presidente municipal serían José Medel Jiménez

Cruz, Noel Cabrera Toledo, Claudio Vázquez Toledo y Marquito Cortés Sánchez.

Ante la falta de acuerdo sobre el procedimiento para la elección, Marquito Cortés Sánchez solicitó en diversas ocasiones la intervención de la Dirección de Usos y Costumbres del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, sin recibir respuesta.

Pese a lo anterior, la convocatoria de la elección se emitió el 13 de septiembre y el 17 de octubre eligieron por “mano alzada” a los concejales, dentro de los cuales resultó electo como presidente municipal José Medel Jiménez Cruz por unanimidad de votos de los asistentes.

El 27 de octubre se llevó a cabo una reunión de trabajo entre los integrantes del Consejo General del Instituto electoral local, la autoridad municipal y los aspirantes a la presidencia municipal en la que discutieron la posibilidad de modificar el método de votación así como fijar una nueva fecha y hora para la celebración de la asamblea general, sin que se llegara a ningún acuerdo.

El 31 de octubre, Marquito Cortés Sánchez interpuso juicio ciudadano local ante la omisión de darle respuesta a sus solicitudes de intervención.

Mediante acuerdo de 10 de noviembre, el Consejo General validó la elección.

Contra esa determinación, Marquito Cortés Sánchez también interpuso recurso de inconformidad ante el tribunal electoral de Oaxaca, en el que hizo valer, esencialmente, que se le impidió votar y ser votado en la asamblea, pues a él y a otros ciudadanos les bloquearon el paso a la cabecera municipal, impugnó el método por el cual se eligió al candidato ganador, así como el cambio indebido en la sede de la asamblea general de elección.

A su vez, señaló que en la convocatoria no se indicó la forma de participación de los candidatos ni le fue notificada. Finalmente, manifestó que en el acta de asamblea no se asentó el número de ciudadanos que participaron, la forma y tiempo en que los escrutadores identificaron y verificaron la asistencia de las 2300 personas, la relación y nombre de los candidatos, el número de votos que obtuvieron los candidatos ganadores, entre otras cuestiones.

El 21 de diciembre de 2010, el tribunal electoral de Oaxaca resolvió, respecto de la omisión del instituto de responder acerca de la participación del actor, ordenar se diera respuesta, pero en lo que toca a la solicitud de invalidez de la elección, negar lo pretendido, esencialmente, porque si bien en el acta de la asamblea se hizo constar que debido a los bloqueos registrados en el municipio los adultos mayores, discapacitados y mujeres embarazadas no pudieron

acudir a emitir su voto, el candidato ganador obtuvo 2300 votos, por lo que si en la lista nominal de electores existen 4241 electores, al existir una mayoría de participantes en la asamblea, “se reflejó de manera absoluta la voluntad de la comunidad”.

## Juicio ciudadano

Inconforme, el 27 de diciembre siguiente el actor promovió juicio ciudadano federal en el que manifestó que la decisión de la responsable de ordenar al instituto responder sus peticiones de participación no lo restituiría en el goce de sus derechos político-electorales vulnerados.

A su vez, consideró incorrecto confirmar la validez de la elección, porque la etapa de conciliación del proceso correspondiente no se dio con la anticipación necesaria, pues existe un mínimo de diferencia entre ésta y la elección.

## Consideraciones

La sentencia de la sala regional aprobó el proyecto a cargo en el cual se propuso revocar las actuaciones del Tribunal y el Instituto Electoral de Oaxaca.

Primero, por la incongruencia de reconocer a un mismo tiempo que el día de la elección los accesos al lugar de la asamblea estaban bloqueados, pero que era obligación del actor acudir a la asamblea y acreditar las irregularidades invocadas.

Asimismo, porque el acta de asamblea se valoró únicamente por cuestiones cuantitativas sin atender a lo cualitativo, pues aducir que al ser mayor la cantidad de votos del ganador que la media aritmética del número de electores contenido en el listado nominal, no es suficiente para reflejar la voluntad de la comunidad.

Además, si se tuvo por demostrado que el instituto no respondió los escritos del actor vinculados con la etapa de conciliación y la participación de todos los habitantes en la elección, se incumplió con una de las etapas fundamentales en la construcción comunitaria de la decisión para elegir a sus autoridades.

Por tanto, se consideró que las autoridades electorales estatales omitieron salvaguardar los derechos de todos los habitantes del municipio de San Miguel Chimalapa.

Revocado lo cuestionado, acorde con el principio de exhaustividad se estudiaron, además, todos los planteamientos del actor en torno a la realización de los comicios cuestionados, en plenitud de jurisdicción.

A efecto de dibujar el marco conceptual y jurídico del juicio, se describieron en la sentencia los ordenamientos aplicables a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, a la no discriminación, al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y, en específico, a los derechos contenidos en la Constitución de Oaxaca.

De esto, se extrajo el principio básico de que la autodeterminación de las comunidades indígenas, para ser acorde con el marco de los derechos humanos, debe alejarse, al igual que nuestras reformas constitucionales en el tema, de la pretendida homogeneidad de la propia comunidad, para dar cabida, pese a la mayoría, a la diferencia de grupos minoritarios, es decir, en palabras de Will Kymlicka abandonar las “restricciones internas”, que implican el derecho de un grupo en contra de sus propios integrantes, con el fin de impedir la disidencia interna (Kymlicka, 1996.).

Así, la sentencia analizó los hechos y constancias desde tres puntos de vista.

El primero, determinar las reglas o mecanismos adoptados por la comunidad para la renovación de sus concejales y la correspondencia de estos con el respeto a los derechos fundamentales. En segundo lugar, los registros mínimos de participación que permitieran corroborar la equivalencia entre los resultados obtenidos y la voluntad comunitaria. Finalmente, las notas distintivas de la visión comunitarista en contraposición con las posturas del liberalismo y el republicanismo.

En este sentido, se advirtió que la convocatoria se emitió, aproximadamente, un mes antes de la elección, lo cual desatendió al término mínimo de anticipación de 60 días que establece la legislación aplicable, sin que se adujera por la comunidad plazos diferentes o los hechos que expliquen cómo pese al plazo acordado de convocatoria se logra la publicidad.

Es decir, se analizó, además del plazo acordado, que la convocatoria no se difundió en sitios públicos del municipio, ni en todas las agencias y núcleos de población que conforman el ayuntamiento.

El breve tiempo de convocatoria y la falta de elementos para comprobar su difusión en todo el territorio del ayuntamiento se sumaron a un contexto social de desacuerdo con los términos acordados para llevar a cabo la elección y el lugar para la asamblea, por un grupo importante de la población que se consideraba excluido.

Es decir, se tomó en cuenta que en ese ayuntamiento, la conducta ordinaria de la cabecera municipal es la permisión de voto a quienes habitan en la cabecera municipal y algunas agencias, pero no de la totalidad de quienes conforman el ayuntamiento.

Por lo anterior, la emisión de la convocatoria en los términos acreditados y manifestados por los organizadores de la elección, difícilmente abonaba al olvido de las prácticas contrarias a la autodeterminación, pues vencer la inercia de exclusión requiere de esfuerzos mayores para lograr que toda la comunidad, con independencia de su pertenencia a la cabecera municipal, estuviera en aptitud de acudir a la asamblea en la fecha, hora y condiciones acordadas.

Ahora bien, en cuanto a las reglas acordadas y las pruebas de que lo ocurrido corresponde, se indicó, sin que esto implique un modelo formal o restringido de prueba, cuáles son los elementos naturales que deben describirse en el acta de asamblea, es decir, quiénes tienen derecho a participar, de que demarcación del propio municipio provienen, las propuestas para conformar la mesa de debates o de fórmulas para concejales, sus posturas respecto del método de votación, los aspectos a tratar en la asamblea, la manera en que se realizó la votación, cómo se contaron los votos, quiénes fueron electos y cuál fue el número recibido, entre otras circunstancias.

En el proyecto se razonó que la exigencia del acta, además de estar contemplada en el artículo 137 del código electoral de Oaxaca,<sup>5</sup> no era un acto contrario al sistema normativo indígena, pues la propia comunidad utiliza las actas como forma de comprobación de sus elecciones, tan es así que remitieron el documento correspondiente ni manifestaron utilizar un sistema distinto.

Aceptado el medio de prueba por la comunidad, su contenido, por la finalidad perseguida, debía reflejar la correspondencia entre el comportamiento de quienes actúan como autoridad con las normas dadas por el propio municipio en ejercicio de su autodeterminación.

Así, la correspondencia entre el acta de asamblea y las prácticas de la comunidad, se fijó como la prueba por excelencia de lo ocurrido el día de la elección.

---

<sup>5</sup> El artículo 137, numeral 2, señala que al final de la elección se elaborará un acta en la que deberán firmar, la autoridad municipal en funciones, los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección; también será firmada por aquellas personas de la municipalidad que por costumbre deban hacerlo, así como por los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere pertinente.

Los documentos elaborados por el ayuntamiento en ejercicio de su autode-terminación indicaban que votaron 2300 personas por el ganador, pero nada dice del número de ciudadanos presentes o su pertenencia al ayuntamiento, sus comunidades de origen ni si todos tenían derecho a votar.

En cuanto al procedimiento de votación, a mano alzada, el acta no describe o narra, cómo, pese decir que se contaron 2300 manos, esto se llevó a cabo, pues difícilmente con la sola mirada es posible computar tantos votos de un grupo tan numeroso reunido en asamblea, pues lo ordinario es formar filas, identificar en un listado o cualquier otra.

En el acta consta que: En virtud de que ciudadanos de este municipio bloquearon los accesos a esta cabecera municipal en los puntos conocidos como Huanacastle y la Comunidad de Las Anonas, los ciudadanos asistentes a la asamblea se vieron obligados a caminar aproximadamente diez kilómetros. Y que otro de los efectos de estos bloqueos es que los ciudadanos adultos mayores, minusválidos y mujeres embarazadas no pudieron acudir a esta elección impidiéndoles con esto su derecho constitucional.

Ese hecho repercute sobre la validez de la elección pues sí los interesados tenían que caminar diez kilómetros para arribar al lugar en que tuvo verificativo la asamblea, se trata de un impedimento para el ejercicio pleno del derecho de votar y ser votado.

Respecto del cambio de sede de la asamblea se valoró un documento en el cual se hace constar que un grupo ocupaba la explanada del palacio municipal con interés en participar como candidatos.

Sin embargo del acta de asamblea se afirma que al preguntar a los asistentes si había algún interesado en participar, el único que se pronunció fue José Medel Jiménez Cruz, esto es, el candidato ganador.

La valoración conjunta de esos documentos, al ser incompatible, repercute sobre la veracidad de lo ocurrido el día de la jornada, es decir, que todos los que acudieron a la asamblea aprobaron por mayoría la única propuesta para elegir al presidente municipal.

En consecuencia, la indebida publicidad y difusión de la convocatoria, el comportamiento omiso del Instituto electoral local de celebrar reuniones conciliatorias, el bloqueo para acceder al lugar de la asamblea, la existencia de un grupo opositor, así como las omisiones e inconsistencias del acta, apuntaban a la invalidez de la elección.

Por último, el ejercicio fue traspasar los hechos a través del pensamiento comunitarista, que podría resultar más acorde con los sistemas normativos

indígenas, en los que lo colectivo forma parte del esquema de organización, político, religioso y cultural.

Es decir, se tuvo en cuenta que el comunitarismo se caracteriza por otorgar una importancia fundamental a la pertenencia del individuo a la comunidad, por destacar una común concepción del bien compartida por todos los ciudadanos, cuyo propósito es el de reducir la autonomía individual con el fin de beneficiar el interés colectivo (Ruiz 1992, 97).

Tal postura se distingue de las visiones del liberalismo<sup>6</sup> y del republicanismo,<sup>7</sup> que o bien aíslan al individuo o lo consideran parte importante de la conformación de la opinión pública a través de su participación en las decisiones.<sup>8</sup>

Por tales razones, las acciones y omisiones ocurridas en el proceso electoral de San Miguel Chimalapa celebrado bajo derecho indígena, se tradujeron en la exclusión de una parte importante de los habitantes de dicho ayuntamiento, y tal exclusión constituyó en sí misma una irregularidad que vulneró los derechos y trastocó los fundamentos del sistema normativo indígena, pues la pertenencia de tales personas a la colectividad constituye una de las mayores esencias de su desarrollo comunitario, por lo cual a la luz de esa teoría de pensamiento se trata de violaciones graves que debían rechazarse enérgicamente en aras de fomentar la verdadera autonomía y autenticidad de los pueblos indígenas para autogobernarse.

---

<sup>6</sup> Como se explicó en la sentencia de la sala regional, para la tradición liberal la autonomía personal es el principal valor a proteger por el derecho y en base en ella se sostiene toda la estructura en la que descansa el ámbito de los derechos fundamentales. Dicha autonomía sienta las bases para una renuncia a los objetivos colectivos y aumenta el grado en que los sujetos realizan sus esfuerzos sólo en la búsqueda de sus propios intereses. Por ello autores como Dworkin consideran a los derechos como triunfos políticos en manos de los individuos, lo que quiere decir que los individuos tienen derechos cuando por alguna razón una meta colectiva no es razón suficiente para negarles lo que ellos desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se les imponga alguna pérdida o perjuicio (Ovejero 1989, 5) (Dworkin 1989, 37).

<sup>7</sup> Por su parte, el republicanismo promueve la ampliación de las potestades del ciudadano en las sociedades democráticas, en las que se requiere una mayor participación e intervención de los individuos con el fin de controlar en mayor medida las decisiones que son tomadas desde el poder político. Desde el republicanismo, el individuo deberá tener una participación más estrecha en aquellas cuestiones de interés público, y precisamente a través de dicha participación, ejercer su libertad. Como lo afirman autores como Jürgen Habermas, para la concepción republicana de gobierno, el problema de la auto-organización de la comunidad constituye el punto de referencia y, por lo tanto, los derechos de participación y comunicación política constituyen el núcleo de la ciudadanía. Véase: (Habermas, 2005).

<sup>8</sup> Véase: (Santiago 2010, 153-74).



## Resolutivos

Por lo anterior, en plenitud de jurisdicción, se revocó el acuerdo de validez del Consejo General y se ordenó a dicho organismo llevar a cabo las gestiones necesarias para celebrar las pláticas de conciliación entre los involucrados a fin de celebrar una nueva elección en la que se garantice la participación en condiciones de igualdad de todos los habitantes del municipio de San Miguel Chimalapa.

Finalmente, se vinculó al Congreso del Estado de Oaxaca y al Gobernador Constitucional de dicha entidad para que en el ámbito de sus respectivas competencias designaran a un encargado del gobierno municipal hasta que entrara en funciones la administración que surja de la nueva elección.

## Trascendencia de la resolución

La sentencia y su contexto de emisión ponen en relieve la dificultad para modificar los esquemas de pensamiento en torno a las comunidades indígenas, por la aplicación indiferente de reglas procesales o el debido acceso a la justicia, obstáculos que deben superarse para cumplir con los fines de la reforma constitucional.

También pone en la mesa de discusión el enorme reto de esclarecer cuáles son los límites que conforme a los derechos fundamentales tiene el ejercicio de autodeterminación, pues sería absurdo sostener que por respeto a los derechos fundamentales de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades, éstas quedan facultadas para violar los de sus integrantes.

Por lo cual, se consideró contrario a lo fundamental validar el derecho de quienes habitan en la cabecera municipal para elegir a las autoridades de toda la población de un municipio, con la exclusión de otros por razones de domicilio, con fundamento en la libre autodeterminación.

## Retos de la justicia electoral

La convivencia de diversos sistemas jurídicos vigentes al interior de un estado, requiere de una postura abierta y de ánimo constructivo. Asimismo, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 ordena que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con

la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En materia electoral estamos obligados a que en las resoluciones vinculadas a elecciones celebradas por derecho indígena, las normas se interpreten bajo una protección amplia de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y sus integrantes, pues la reforma constitucional en materia indígena tuvo como finalidad que se abriera el diálogo entre distintas cosmovisiones culturales y jurídicas sin que hubiesen normas generales aplicables preestablecidas,<sup>9</sup> por lo cual, cualquier autoridad que conozca de asuntos vinculados con comunidades indígenas debe favorecer esa finalidad en aras de incluir en sus resoluciones la posición de quienes hasta esa reforma no eran escuchados.<sup>10</sup>

Otro de los retos a los que se enfrenta la justicia electoral consiste en superar la aparente confusión entre la riqueza del pluralismo cultural, y la pobreza<sup>11</sup>, pues se concibe en automático que la calidad de indígena se vincula con

<sup>9</sup> En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma presentada por el entonces Presidente de la República en diciembre de dos mil, se menciona que la mayor riqueza de nuestro país está en su diversidad cultural y que la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás, y que los procedimientos para la elección de autoridades al interior de las comunidades indígenas deben ser complementarios y no excluyentes de los procedimientos vigentes, además de que el objetivo de la iniciativa sería el establecimiento de soluciones jurídicas que habrán de prevalecer con jerarquía de normas constitucionales.

<sup>10</sup> En la exposición de motivos del dictamen con proyecto de decreto de reforma presentado por las comisiones unidas de puntos constitucionales, de asuntos indígenas y de estudio legislativo del Senado de la República de veinticinco de abril de dos mil uno se señala que como parte de los acuerdos de San Andrés Larrainzar entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Ejecutivo, se asumió el compromiso del reconocimiento de las comunidades indígenas y de la alta significación de sus culturas y valores, a fin de articular armoniosamente los derechos de carácter cultural de los ciudadanos con los derechos particulares de los grupos indígenas, y que sienta las bases para conformar un país verdaderamente incluyente, que reconoce las diferencias culturales en el marco de la identidad nacional.

<sup>11</sup> Tal confusión también se ve reflejada en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE (Jurisprudencia 28/2012), pues si bien en texto de la jurisprudencia se afirma que de la Constitución se deriva el deber de establecer protecciones jurídicas especiales a favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman con el fin de facilitar el acceso efectivo a la tutela judicial, y que ello tiene como fin no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales o desproporcionadas, —enseguida se dice— “de acuerdo a su circunstancia de desventaja social y económica ampliamente reconocida en la Constitución y por el legislador en diversos ordenamientos legales”.

la miseria o la falta de desarrollo de la comunidad para justificar el trato diferenciado, posición que olvida que la identidad depende exclusivamente de la auto adscripción o autoafirmación como indígena, y no de la situación social, de la instrucción académica, de la posibilidad de contar con asistencia jurídica, o cualquiera otra.<sup>12</sup>

Es fundamental que los jueces, antes de resolver, dibujen, a través de datos objetivos, de geografía, historia, sociología y antropología, el contexto en el cual se desarrolla el conflicto, pues sólo a partir de ese acercamiento con realidades que nos son ajenas, podremos dictar resoluciones más cercanas al ideal de justicia.

---

<sup>12</sup> El artículo segundo, párrafo tercero de la Constitución señala que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Por su parte, el artículo 1, párrafo 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo señala que la conciencia de la identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones de dicho convenio. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto en la tesis de rubro: PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTO ADSCRIPCIÓN. (Tesis: 1a. CCXII/2009), en la que se menciona que la Constitución no encierra ambigüedad alguna en torno al imperativo de tomar la autoconciencia o la auto adscripción como criterio determinante en cuanto a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Por tanto, en ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en que debe manifestarse esta conciencia, será indígena y sujeto de los derechos motivo de la reforma constitucional, aquella persona que se autoadscribe y autoreconozca como indígena. Agrega la tesis que la apreciación de si existe o no una auto adscripción indígena en un caso concreto, debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, y debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, sobre todo en aquellos casos en los que prima facie, parecen involucrar a grupos estructuralmente desaventajados. (Novena Época, primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 291). En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. (Jurisprudencia 4/2012), y en la tesis relevante de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTO ADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES", (Tesis relevante IV/2012). En esta última tesis se señala que el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen o autoadscriban con el carácter de indígenas es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan. Por ello, la auto adscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

Como se ve, existen retos importantes por superar tanto en la legislación como en la jurisprudencia, que se verán colmados si en la práctica de quienes tenemos la enorme responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados internacionales nos comprometemos y alejamos de visiones del derecho cerradas y homogéneas.

## Fuentes consultadas

- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.
- Dworkin, Ronald, 1989. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Ferrajoli, Luigi, 2006. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Gargarella, Roberto, 2001. Ni política ni justicia. *Claves de razón práctica*.
- Habermas, Jürgen, 2005. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Habermas, Jürgen, 2005. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Jurisprudencia 10/2004 Instalación de los órganos y toma de posesión de los funcionarios elegidos. Sólo si son definitivas determinan la improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral (consultada 02 de julio de 2013).
- Jurisprudencia 8/2011. Irreparabilidad. Elección de autoridades municipales. Se actualiza cuando el plazo fijado en la convocatoria, entre la calificación de la elección y la toma de posesión permite el acceso pleno a la jurisdicción (consultada 02 de julio de 2013).
- Jurisprudencia 28/2012. Comunidades indígenas. Las normas procesales deben interpretarse de la forma que les resulte más favorable (consultada 2 de julio de 2013).
- Jurisprudencia 4/2012. Comunidades indígenas. La conciencia de identidad es suficiente para legitimar la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. (Consultada 2 de julio de 2013).
- Kymlicka, Will, 1996. Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal. *Isegoria*.

- Ovejero Lucas, Félix, 1989. *Intereses de todos, acciones de cada uno. Crisis del socialismo, ecología y emancipación*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Ruiz Miguel, Alfonso, 1992. Derechos humanos y comunitarismo. Aproximación a un debate. Doxa.
- Santiago Juárez, Rodrigo, 2010. El concepto de ciudadanía en el comunitarismo". *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sentencia SX-JDC-/2/2012 Actor: Adalid Everardo Pérez. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2012/JDC/SX-JDC-00002-2012.htm>
- Tocqueville, Alexis (de), 1982. *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tesis: 1a. CCXII/2009 Personas indígenas. Ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2 de la constitución política de los estados unidos mexicanos. Auto adscripción" disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/paginas/Detalle-GeneralV2.aspx?ID=165718&Clase=DetalleTesisBL>
- Tesis IV/2012 Comunidades indígenas. El criterio de auto adscripción es suficiente para reconocer a sus integrantes. (Consultada 02 de julio de 2013).

## Autores

### **Fernando Ramírez Barrios**

Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la Ponencia del Magistrado Presidente José Alejandro Luna Ramos.

### **Roberto Jiménez Reyes**

Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa.

### **Omar Oliver Cervantes**

Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la Ponencia del magistrado Constan-  
cio Carrasco Daza.

### **Valeriano Pérez Maldonado**

Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza.

### **José Luis Ceballos Daza**

Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la Ponencia del Magistrado Constan-  
cio Carrasco Daza.

### **Ramiro Ignacio López Muñoz**

Licenciado en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, actualmente es secretario técnico “A” de la Visitaduría Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

### **Guillermo Ornelas Gutiérrez**

Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza.

**Claudia Pastor Badilla**

Licenciada en derecho, ex magistrada de la Tercera Circunscripción Plurinacional con sede en Xalapa, Veracruz del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Sistemas normativos indígenas  
en las sentencias del TEPJF**  
se terminó de imprimir en el mes  
de diciembre de 2014 en Impresora y Encuadernadora  
Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo  
núm. 244, colonia Paraje San Juan,  
CP 09830, México, DF.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.