

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,¹ 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:²

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

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

² 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 multitudinaria.

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,³ 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

³ 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 multitudinaria 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 multitudinaria, 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 conforman 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 Plurinomial 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 Tribales⁴ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,⁵ 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

⁴ 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.

⁵ 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 Estado⁶ 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.⁷

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

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

⁶ “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)

⁷ 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.