

Caso Tanetze. Comentario a la sentencia SUP-JDC-11/2007

Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández

Los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, no constituyen meras concreciones normativas derivadas del valor intrínseco que el Poder Revisor de la Constitución confiere a diversas expresiones de la idiosincrasia indígena como vértice del carácter pluricultural que distingue a la Nación mexicana, sino que cumplen una función complementadora del reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no puede renunciar.

Sala Superior - TEPJF⁷⁴

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, previamente a la reforma constitucional en derechos humanos de 10 de junio de 2011, había realizado el control de constitucionalidad en favor de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, al aplicar tanto la normatividad nacional como los tratados internacionales conducentes. De ese modo, ese órgano constitucional reafirmó el México pluricultural que asume con convencimiento, congruencia y compromiso, que todas sus comunidades indígenas son parte esencial de su ciudadanía, precisamente al reconocerles sus derechos y obligaciones colectivas e individuales en la materia.⁷⁵

74 Expediente SUP-JCD-13/2002. *Apud.* Sentencia SUP-JCD-11/2007, considerando segundo.

75 Los derechos de los pueblos indígenas ocupan en la actualidad, luego de dos décadas de debates, una posición relevante en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así, hoy por hoy, éste protege tanto los derechos colectivos como individuales de los grupos indígenas. Esta evolución, en palabras de Fergus MacKay, ha llevado a proponer que ciertos derechos indígenas han alcanzado “el estatus de derecho consuetudinario internacional y, por lo tanto, son obligatorios para los estados”. En *Guía sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, Forest Peoples Programme, 2001, (December), p. 2.

Concretamente, en el Caso Tanetze la Sala Superior garantizó, en sentido general y como finalidad última, la libre determinación, autonomía y autogobierno en el país de personas, pueblos y comunidades indígenas; como prerrogativas que ya incorporaban tanto el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo,⁷⁶ como las reformas constitucionales a los artículos 4 y 2, de 28 de enero de 1992 y 14 de agosto de 2001, respectivamente.

Con esa actuación, el máximo tribunal electoral mexicano:⁷⁷ I. Apuntaló al Derecho Internacional de los Derechos Humanos que considera las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas en el mundo, particularmente en el ejercicio de sus derechos a la libre determinación, a la autonomía y al autogobierno de todas las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales;⁷⁸ y, II. Contribuyó a asegurar en el orden interno su derecho a participar, por ambos géneros y de forma efectiva, en la adopción de las decisiones que les afectan por conducto de los representantes elegidos por ellos mismos y de conformidad con sus procedimientos, así como a participar plenamente en la vida política mediante el desarrollo de sus propias instituciones políticas y de adopción de decisiones.⁷⁹

El asunto en estudio fue resuelto en la sentencia SUP-JDC-11/2007, la que aún hoy en día sirve de paradigma de la justicia federal electoral mexicana que protege, amplía y resarcе de manera progresiva el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales indígenas. Efectivamente: en palabras del presidente del órgano constitucional electoral, el Magistrado José Alejandro Luna Ramos, la decisión de ese conflicto fue, por sus contenidos, metodología y alcances –agregamos– “parteaguas... para el análisis y resolución de los asuntos indígenas” al resolver con “la ley en la mano y la justicia electoral indígena en el corazón”.⁸⁰

76 En 1957 esa misma organización expidió el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales como primer tratado internacional que abordó la problemática indígena. Posteriormente, el referido Convenio 169, de 27 de junio de 1989, lo revisó, actualizó y perfeccionó, para ser el único instrumento internacional en la actualidad de naturaleza vinculatoria con relación a los derechos indígenas (México lo ratificó al año siguiente de su emisión).

77 Con excepción de lo previsto en el primer párrafo del artículo 99 constitucional, con relación al diverso 105, fracción II.

78 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2, apartado A, a fin de garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, incorpora el derecho para que estos elijan, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, a la par de garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los hombres, en un contexto que respeta la soberanía federal y la autonomía estatal, para lo cual asegura el acceso pleno a la justicia, la que debe tomar en cuenta sus costumbres y condiciones particulares.

79 Véase: *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, especialmente artículos 3, 4, 5, 18, 19, 20, párrafos 1, 43 y 44.

80 *XI Sesión del Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas*. Esta instancia, conformada por expertos independientes, tiene como función examinar asuntos relativos a los derechos humanos y al desarrollo económico, social, cultural, ambiental, educacional y humano de los indígenas.

El pronunciamiento de mérito derivó a la postre en una acción afirmativa, compensadora, determinada, especial y positiva que impulsó decididamente el llamado “derecho político-electoral indígena” y la denominada “justicia político-electoral indígena”; ambos como conjunto de normas sustantivas y adjetivas diferenciadas, destinadas a que los individuos y grupos indígenas elijan, en términos reales, útiles y efectivos, a su gobierno de acuerdo con sus usos y costumbres. Concretamente, la sentencia abarcó estos aspectos:

1. 1. El reconocimiento pleno al derecho consuetudinario indígena como parte del derecho constitucional mexicano.
1. 2. La conciencia de la identidad indígena como criterio fundamental para determinar la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas.
1. 3. La tutela eficaz de los principios de autodeterminación y autoreconocimiento establecidos en favor de la comunidad indígena.
1. 4. El acceso efectivo de ésta a la administración e impartición de la justicia electoral ante obstáculos sustantivos y procesales, especialmente al aplicar:
 - La anulación de un acto legislativo que afectó derechos político-electorales indígenas, colectivos e individuales, al carecer de la debida fundamentación y motivación; y,
 - La suplencia absoluta y directa de la demanda o queja deficiente presentada por la comunidad indígena.

En la especie, ciudadanos indígenas del municipio de Tanetze, San Juan Tanetze o San Juan Tanetze de Zaragoza, en Oaxaca, presentaron demanda el 1 de enero de 2007 ante el referido tribunal constitucional electoral, enderezada contra el Decreto 365 que emitió la LIX Legislatura del Estado de Oaxaca. En éste se ratificaba acuerdo y declaración del Consejo General del Instituto Estatal Electoral que estableció la ausencia de condiciones para renovar concejales en el ayuntamiento respectivo. En consecuencia, se ordenó la formación del expediente SUP-AG-1/2007.

Específicamente los indígenas afectados señalaron que sus derechos político-electorales habían sido vulnerados desde 2002, momento en que el citado órgano legislativo estadual decretó la desaparición de los poderes municipales, por entender que estaba en peligro la paz pública, lo que determinó la designación de un administrador municipal. Esas decisiones supusieron la indefectible y consecuente falta de elecciones de concejales bajo las normas consuetudinarias (que suponían la renovación anual) y, por tanto, el impedimento para que los indígenas eligieran democráticamente a sus propias autoridades.

Al resolver la controversia planteada, que fue reencauzada en la vía como Juicio Para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, la Sala Superior estableció que –en todo caso– debía suplirse la insuficiencia que advirtiera el juzgador en la demanda de Juicio Para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano cuando formula violación al derecho de autodeterminación de las personas, comunidades y pueblos indígenas.⁸¹ Sólo de esta manera, según el tribunal constitucional electoral, éstos se pueden ubicar en un plano de igualdad jurídica real con relación a las autoridades que llevaron a cabo actos que conculcaron sus derechos político-electorales. En la especie, por ejemplo, los actores no habían mencionado como acto impugnado al mismísimo Decreto 365. También la Sala Superior sostuvo que: a) Ese acto impugnado era semejante a uno de tracto sucesivo; b) El principio de definitividad era inaplicable ya que en su momento no existió medio de impugnación; y, c) Los actores estaban legitimados en lo individual para impugnar como indígenas el acto al ser ciudadanos mexicanos que promovieron por sí mismos sus prerrogativas a votar y ser votados.

De esa manera, el Tribunal Electoral echó mano de la “suplencia procesal” como figura jurídica antigua, desarrollada y perfeccionada dentro del sistema jurídico mexicano y reconoció, atinadamente, la conciencia de la identidad indígena –basada en la afirmación personal– como criterio suficiente para su legitimación en la causa, justamente al tratarse de la interpretación de disposiciones sobre pueblos indígenas que encerraban derechos humanos o fundamentales.⁸² Sin perjuicio del derecho internacional de los derechos humanos establecido en favor de los pueblos indígenas, de esta manera se hizo cumplir por la Sala Superior, tanto el derecho a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 17, como el derecho consuetudinario indígena incorporado en el artículo 2, ambos preceptos de la Constitución Federal.

La instancia jurisdiccional federal de igual forma sostuvo que la determinación de las autoridades legislativas y electorales que fue combatida, debió haberse comunicado de forma efectiva a la comunidad indígena afectada y no sólo a través del Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Para cumplir adecuadamente con ese extremo, aquéllas tuvieron que haber tomado en cuenta las particulares condiciones de la comunidad indígena, *verbi gratia*, geográficas, sociales, económicas, culturales y educativas.

81 Véase: Jurisprudencia 13/2008: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJE EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.

82 Criterio ya superado, véase el actual artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (i.e. *El Juicio Para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales...*).

Contrario a esa obligación y sin siquiera haber escuchado a los interesados, el Decreto 365 no estableció ninguna razón objetiva, suficiente y demostrada que lo fundamentara y motivara; luego, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca tampoco lo hizo al basarse únicamente en el informe del administrador del municipio de Tanetze, en el que afirmó, sin más –es decir, sin ningún “medio de convicción real”–, que existía riesgo de conflicto en el supuesto de convocar a elecciones. Por tanto, las autoridades responsables fueron omisas en valorar que la comunidad afectada no contaba con los medios humanos, intelectivos y estructurales suficientes –como telecomunicaciones y vías de comunicación– para tener conocimiento pleno, eficaz y oportuno de los actos de autoridad que eventualmente afectaron a sus derechos político-electorales.⁸³

Por último, la Sala Superior determinó que el instituto estatal electoral debió haber provisto lo necesario para la apropiada celebración de las elecciones de concejales al ayuntamiento de Tanetze de acuerdo con los usos y costumbres indígenas. Para no hacerlo debió entonces, en todo caso, haber reunido los citados elementos de convicción objetivos, suficientes y pertinentes para sustentar que, efectivamente, no había esas condiciones políticas, materiales y sociales para realizar las elecciones. Según el órgano jurisdiccional electoral, sólo de ese modo se hubieran podido determinar razones o motivos reales y concretos que justificaran impedir el ejercicio de los derechos político-electorales a los indígenas afectados, señaladamente los de votar y ser votado.⁸⁴

A partir de todos los argumentos expuestos, el Tribunal Electoral Federal decidió revocar el decreto impugnado y ordenar a la legislatura estatal que emitiera nuevo decreto fundado y motivado, además de ordenar al instituto local electoral para que dispusiera lo necesario, suficiente y razonable de tal manera que, por las vías de la conciliación y la consulta, evaluara la posibilidad de llevar a cabo la elección de concejales en el ayuntamiento de Tanetze, pero bajo su propio sistema de normas.

Con esto último, la Sala Superior buscó hacer valer, se reitera, el derecho del pueblo indígena a participar en las decisiones que le afectaban, abogando así por su libre determinación, justamente como el mejor medio para que realizara eficazmente su derecho a la libre deter-

83 Véase: Jurisprudencia 15/2010: COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL. EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA EFICAZMENTE REALIZADA.

84 Véase: Jurisprudencia 15/2008: COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES (LEGISLACIÓN DE OAXACA). De conformidad con el artículo 19 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, los Estados deben celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas, exactamente “antes” de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

minación de su condición política y para que persiguiera, por esa vía, voluntaria y libremente, su desarrollo humano, económico, social y cultural.⁸⁵

En síntesis, ese órgano constitucional electoral de carácter fundamental, al decidir el caso Tanetze, contribuyó a la riqueza y diversidad de los pueblos, civilizaciones y culturas que constituyen el patrimonio histórico, cultural e indígena de México, exactamente cuando en la sentencia SUP-JDC-11/2007 aplicó directamente e interpretó –sin formalismos– derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales, con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto, igualdad, no discriminación, gobernanza y buena fe.⁸⁶

85 Posteriormente a la emisión de la consabida sentencia se promovieron diversos incidentes de inejecución hasta que el 20 de junio de 2008 el Consejo General de Instituto Estatal Electoral informó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que la elección municipal en Tanetze tuvo verificativo el 18 de junio previo con un número de votantes de 637 ciudadanos. Luego, los días 24 y 25 de junio siguientes esa autoridad electoral estatal informó sobre la declaración de validez de la elección y la determinación de planilla de candidatos ganadora, enviando copia certificada del expediente en que constó el dictamen correspondiente. Con base en ello se tuvo por cumplido, finalmente, lo ordenado por el referido órgano constitucional electoral de carácter jurisdiccional.

86 Véase: artículo 46, párrafo 3, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.