

## NOTA INTRODUCTORIA

SX-JDC-971/2012

*Marco Antonio Pérez de los Reyes\**

El 6 de junio de 2012, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, se emitió la resolución recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) que obra en el expediente SX-JDC-971/2012, cuyo proyecto de resolución corrió a cargo de la Ponencia de la magistrada Claudia Pastor Badilla, integrante del Pleno de la Sala Regional de la III Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Los actores en esta impugnación fueron Luz del Carmen Ruíz Carmona y otros, de un total de 87 ciudadanos que impugnaron diversos actos relativos a la elección de las autoridades de la agencia municipal de Santiago Cuixtla en el municipio de Santos Reyes Nopala, en el estado de Oaxaca, cuyas elecciones se rigen por el sistema consuetudinario y que forma parte de la etnia chatina.

En el resultando respectivo se describe la conformación geopolítica del municipio aludido, en donde queda comprendida la agencia municipal de Santiago Cuixtla, que se encuentra ubicada a 9.5 kilómetros de la cabecera municipal. En este contexto se reseñan algunos aspectos sociales, culturales, económicos y comerciales de la región, destacando el hecho de que el municipio no tiene injerencia en las elecciones realizadas de manera autónoma en las agencias municipales, cuyos agentes son electos por un año mediante una asamblea general comunitaria.

---

\* Profesor-investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

De la misma manera, se manifiesta que las elecciones celebradas en dicha agencia municipal hasta el año 2010 no presentaron un escenario impugnativo; no obstante, desde hace 10 años el municipio se ha visto convulsionado por la polarización de intereses, protagonizada por algunas organizaciones políticas que se han hecho presentes en la zona, entre las que cabe señalar al Fondo Regional Indígena Chatinos Unidos, al Frente Popular Revolucionario y al Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que ha provocado diversos eventos violentos, en cuya causalidad subyace el dominio de propiedades agrarias, incluyendo una zona costera con perspectivas turísticas que corresponde a Santiago Cuixtla.

A la vez se ha podido comprobar que desde el año 2003, los requisitos para participar en la elección de las autoridades de la agencia municipal mencionada consistían en ser originario de la población, haber radicado en ella por lo menos seis meses y no ser originario de otra comunidad o anexo. No obstante, en las elecciones efectuadas el 5 de diciembre de 2010 se llevaron a cabo dos asambleas generales comunitarias, que se reunieron en distintos lugares. En la primera, efectuada a partir de las 11:14 horas, participaron ciudadanos que cumplían los requisitos indicados anteriormente y que eligieron como agentes municipales a Primitivo Díaz Cortés y a Adelfo Cruz Ventura, como propietario y suplente respectivamente. La otra que tuvo efecto a las 12:05, no permitió el acceso a habitantes de algunas comunidades, entre ellas la de San Gonzalo Pueblo Viejo, aduciendo que se trataba de regiones que recibían recursos económicos de diversas autoridades municipales, locales y federales de los cuales no participaba la agencia municipal de Santiago Cuixtla, además de que sus respectivas agencias de policía rural elegían en forma autónoma a sus autoridades. Esta segunda asamblea escogió como agentes municipales, propietario y suplente, a Demetrio Hernández Cortés y a Guillermo Cruz Matus.

En lo que hace a la elección que se impugna en el juicio en comento, el 19 de noviembre de 2011 se emitió la convocatoria

para efectuar la asamblea general comunitaria para elegir a las autoridades de la agencia municipal de Santiago Cuixtla para el año 2012. Tal convocatoria la firmaron el agente municipal propietario, el suplente y las autoridades responsables del juzgado único. La asamblea debería llevarse a cabo en la explanada de la agencia municipal a las 11:00 horas del siguiente 4 de diciembre para elegir a quienes ocuparían los cargos de agente municipal propietario, agente municipal suplente, regidores primero y segundo, alcalde primero, alcalde segundo y alcalde tercero.

Los requisitos para participar en la asamblea fueron los de ser ciudadano mayor de 18 años, originario o nativo de Santiago Cuixtla, haber residido por lo menos seis meses dentro del casco de esa población, no haber sido sentenciado por la comisión de un delito intencional y no contar con antecedentes penales, a lo que se agregó radicar dentro del casco de la comunidad y la prohibición de participar en las comunidades que radicarán dentro del núcleo agrario de Santiago Cuixtla que contaran con sello oficial.

Al momento de celebrarse la asamblea acudieron solamente 194 ciudadanos, de un total inscrito en el padrón comunal de 794 personas, por lo que se acordó no llevarla a cabo y expedir una nueva convocatoria. Ésta fue emitida el 5 de diciembre por las mismas autoridades firmantes de la primera, convocando a efectuar la elección el 18 de diciembre a las 11:00 horas, también en la explanada de la agencia municipal, en la inteligencia de que la elección tendría efecto con las personas que acudieran y que las decisiones se tomarían por mayoría de votos. En esta convocatoria se enlistaron los mismos requisitos que en la anterior.

El día indicado, a partir de las 11:00 horas, se procedió a pasar lista de presentes, verificando que se reunieron 258 ciudadanos de un padrón electoral comunal de 797 personas. En ese contexto se integró, mediante elección a mano alzada, la mesa de debates, con un presidente, un secretario y cuatro escrutadores. Acto seguido, Demetrio Hernández Cortés informó de las actividades que desempeñó como agente municipal en el año 2011. Posteriormente, el presidente de la mesa de debates leyó

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

los requisitos establecidos para participar en la asamblea y se propuso a los candidatos, que también fueron aprobados.

La elección se efectuó entonces mediante una terna para cada cargo y a mano alzada, con lo cual se eligió a las siguientes autoridades: Demetrio Hernández Cortés (agente municipal propietario), Guillermo Cruz Matus (agente municipal suplente), Pablo García Cruz (regidor primero), Gerónimo Cruz Martínez (regidor segundo), Eutimio Cruz Velasco (alcalde primero), Marcelino Velasco Quintero (alcalde segundo) y Gaudencio Rojas Velasco (alcalde tercero). Al respecto se levantó un acta de cómputo.

Acto seguido, los así elegidos rindieron protesta ante el presidente de la mesa de debates, el agente municipal electo clausuró la asamblea a las 13:30 horas y se levantó el acta respectiva, que fue firmada por la autoridad municipal en funciones, los miembros de la mesa de debates, las personas que resultaron triunfadoras en la elección y 258 ciudadanos.

Posteriormente, el 23 de diciembre, los nuevos integrantes de la agencia municipal solicitaron por escrito al presidente municipal de Santos Reyes Nopala que procediera a tomarles la protesta de su cargo y a extenderles sus respectivos nombramientos, para lo cual exhibieron las constancias de la elección.

El 14 de enero de 2012, Demetrio Hernández Cortés, Guillermo Cruz Matus, Pablo García Cruz y Gerónimo Cruz Martínez promovieron un juicio ciudadano local en contra del presidente municipal y del cabildo de Santos Reyes Nopala por la omisión de tomarles protesta de sus cargos y de extenderles los nombramientos respectivos.

El 16 de enero, el Tribunal Electoral de Oaxaca ordenó a la autoridad municipal correspondiente que le diera trámite a este medio impugnativo, por lo que se procedió a colocar copia de la demanda en estrados, en donde permaneció hasta el 23 de enero. En esa situación, el día 22 presentaron su escrito en calidad de terceros interesados 45 ciudadanos procedentes de la ranchería de San Gonzalo Pueblo Viejo, y para el día 23 lo hicieron 310 ciudadanos radicados en otras rancherías.

El 3 de abril, el Tribunal Electoral de Oaxaca emitió la resolución correspondiente en la que señaló que los actores habían sido electos de acuerdo con el sistema de usos y costumbres, sin que en esa elección se hubieran vulnerado los derechos de otros ciudadanos. En consecuencia, los comparecientes no tenían derecho de hacer valer presuntas afectaciones a sus derechos político-electorales, dado que no existe prueba de que las rancherías de donde proceden pertenecieran al municipio de Santos Reyes Nopala ni que con anterioridad hubieran participado en las elecciones de la agencia municipal de Santiago Cuixtla. Por lo mismo, ordenó al ayuntamiento respectivo que expidiera los nombramientos del caso.

Ante tal decisión jurisdiccional, el 8 de abril los inconformes interpusieron el JDC objeto de esta nota. Tal medio impugnativo fue recibido en la Sala Regional el 10 de abril y se procedió a su remisión a la Ponencia de la magistrada Claudia Pastor Badilla, quien emitió el auto de admisión el 17 de abril, a la vez que requirió a diversas autoridades para que hicieran llegar, dentro del plazo legal, distintos documentos que dieran un conocimiento amplio sobre el tema de las elecciones por derecho consuetudinario en el municipio indicado.

Posteriormente, una vez puestos los autos en estado de resolución, se determinó la competencia de la Sala en el asunto, en virtud de la materia, la Circunscripción y la jerarquía. Hecho lo cual, en el considerando se analiza la procedencia de la firma de los promoventes; para tal efecto presenta la resolución una relación conteniendo los nombres de los 87 actores, señalando quiénes firmaron o pusieron su huella dactilar en la lista que se anexó al escrito de presentación, quiénes no lo hicieron y en cuántos casos aparecieron firmas o huellas pero no nombres de promoventes. Como consecuencia de ello se determinó el sobreseimiento de la causa para nueve ciudadanos que no firmaron ni imprimieron su huella; esta última se consideró válida para confirmar la intención impugnativa de los promoventes, en cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) sobre el derecho de acceso a la impartición de justicia. Al respecto se aplicó la jurisprudencia de rubro: FIRMA AUTÓGRAFA. EN LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL SE SATISFACE ESTE REQUISITO, AUN CUANDO LA FIRMA NO APAREZCA EN EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y SÍ EN EL DOCUMENTO DE PRESENTACIÓN DE DICHO MEDIO IMPUGNATIVO.

En el estudio de fondo se establece que la pretensión de los actores es la de revocar la resolución de la responsable por la que validó la elección de agente municipal en Santiago Cuixtla. A su vez, la causa de pedir se actualiza en el hecho de que se vulneró el principio de universalidad del sufragio y el de legalidad al aceptar en la asamblea general comunitaria solamente la participación de los habitantes del casco de la agencia municipal, lo que restringió el derecho de los habitantes de las rancherías y anexos.

Se tomó en cuenta en este aspecto la jurisprudencia del rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES, en la que se establece la suplencia total en caso de deficiencia en la expresión de agravios. Desde esta perspectiva, a la Sala le queda claro que el acto que realmente afecta a los agraviados es la decisión de la responsable de considerarlos únicamente como terceros interesados, cuando en su escrito de presentación del juicio se manifiesta que además de oponerse a los nombramientos de los actores, reclaman la invalidez de los comicios por haber sido excluidos los habitantes de determinadas localidades.

Sobre este punto resalta el hecho de que el Órgano Jurisdiccional cuya resolución se impugna, no atendió dicha suplencia ni el principio general del derecho que manifiesta que si el justiciable presenta el hecho, corresponde al juez señalar el derecho. Ello configura lo que doctrinalmente se conoce como *error in procedendo*, —o de actividad— que ocurre cuando por inobservancia de normas procesales se afectan los requisitos de la

actividad jurisdiccional, invalidando la resolución correspondiente, por ejemplo, por dejar en estado de indefensión a una de las partes procesales, que fue el caso de los promoventes que fueron considerados por la responsable solamente como terceros interesados, con lo cual ya no se atendió su pretensión de invalidez de los comicios consuetudinarios. Por lo anterior, la resolución impugnada devino ineficaz y debe ser revocada.

A la vez se debe tener en cuenta el plazo de desempeño de los agentes municipales, que es de sólo un año; y a la fecha de la resolución ya habían transcurrido unos cinco meses de ejercicio, por lo que se hacía necesario resolver en plenitud de jurisdicción. De esta suerte se considera que los agraviados debieron tenerse como promoventes en el proceso original, dado que tienen interés jurídico en la causa.

Igualmente se determinó que la promoción del juicio fue oportuna para los ciudadanos que no fueron convocados puesto que se enteraron del acto que los agraviaba hasta que se hizo pública la demanda de los candidatos triunfantes, con lo cual su comparecencia quedó comprendida en el plazo que señala la legislación local; no así los ciudadanos que fueron convocados a la asamblea y se entiende, en consecuencia, que se enteraron oportunamente de su desarrollo y resultado. Al considerar al primer grupo se está realizando una interpretación amplia que cumple con el principio *pro actione*.

Ya en el campo de fijar la litis, ésta se circunscribe a determinar si la elección impugnada cumplió con los requisitos necesarios para declarar su validez. En ese sentido, la resolución se orienta a estudiar los fundamentos del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, tanto en el campo del derecho nacional como del internacional, por ello se cita el artículo segundo de la CPEUM en la parte procedente, así como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, tales documentos también en lo que hace a los artículos aplicables.

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

De igual manera, se hace alusión a criterios orientadores establecidos en asuntos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en los cuales queda asentado el derecho de las comunidades indígenas a ejercer su autonomía, lo que implica elegir a sus autoridades de acuerdo con los usos y costumbres que imperen en sus comunidades, con la limitante de no vulnerar a su vez derechos de otras personas, como es el caso de no respetar el derecho de universalidad del voto.

Tal derecho también está reconocido en diversos instrumentos internacionales, como en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 5, inciso c, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. A la vez, la CPEUM regula la institución en las fracciones I y II del artículo 35, la base 1 del artículo 41 y la fracción IV del artículo 116. Igualmente se regula lo relativo a la universalidad del voto en la Constitución Política del Estado de Oaxaca en su artículo 29, en el que además se ordena que en las elecciones regidas por usos y costumbres se observe lo regulado en el apartado A, fracción II, del artículo 25 de la misma Constitución.

Por otra parte, la Observación General 25 de las Naciones Unidas resulta notoriamente aplicable cuando dispone que una vez que se haya establecido una modalidad de participación directa en las asambleas comunitarias no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos, ni imponerse restricciones excesivas, y menos tratándose del criterio discriminatorio del lugar de residencia.

Queda entonces de manifiesto que no debe presentarse dentro de la comunidad un fenómeno de “restricciones internas”, que equivale a una discriminación dentro de la propia comunidad, vulnerando los derechos humanos de las minorías en tales comunidades. La Sala Superior también se ha pronunciado al respecto



al establecer la tesis de rubro: USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. De todo ello resulta claro que cualquier práctica discriminatoria que vulnere el principio de universalidad del voto queda excluida del reconocimiento del sistema normativo aplicable —por razones del derecho nacional o internacional— a las comunidades indígenas.

Posteriormente, la resolución busca precisar los criterios aplicables para acreditar la pertenencia de los ciudadanos a una agencia municipal o de policía, para lo cual, y a falta de una determinación expresa y generalizada en las disposiciones normativas del estado de Oaxaca, se deben tomar en cuenta los criterios de autoadscripción y territorio.

En lo que toca a la autoadscripción, Rodolfo Stavenhagen considera que es una forma común de construir identidades culturales, porque los propios indígenas manifiestan su pertenencia a una comunidad, lo que implica que pueden adquirir los derechos vigentes en la misma. Esta identidad voluntaria es reconocida en el artículo segundo de la CPEUM, al reconocer la trascendencia de la conciencia de identidad para pertenecer al grupo al que se le aplica el régimen específico tutelar; tal situación también ha sido reconocida por la SCJN al resolver el amparo en revisión 28/2007, por lo que quien se ostente como indígena lo es, sin que requiera presentar prueba alguna al respecto. El TEPJF en este tipo de asuntos emitió la tesis aislada del rubro: PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN, así como la tesis COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.

Todas estas posiciones coinciden con el contenido del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en su artículo 1, párrafo 3. De la misma manera, la Corte IDH se ha pronunciado en tal sentido, por ejemplo, al resolver el caso de Xákmok vs Paraguay.

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En cuanto hace al criterio del territorio, éste se establece cuando una persona mantiene relación con un lugar determinado, de hecho, en estas comunidades el nexo entre identidad étnica y territorial es estrecha y vivencial. Por eso, la Corte IDH ha subrayado la vinculación de estas comunidades con un territorio determinado, que una vez delimitado permite formar la frontera natural con otras identidades culturales y asegurar la sobrevivencia de su hábitat cultural y la conservación y explotación de sus propios recursos naturales.

Sobre este punto se han pronunciado autores como Georg Jellinek, quien afirma que el propio Estado da a las comunidades el poder interno de autoridad. Por lo que, cuando por medio de la autoadscripción o de la territorialidad los individuos quedan comprendidos en una comunidad indígena adquieren el derecho de participar en las decisiones políticas de la misma, así como también tienen la obligación de respetar la normatividad imperante en ellas.

En cuanto a los requisitos para ejercer el voto en Santiago Cuixtla, gracias a la información rendida por la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno de Oaxaca, se advierte que la prestación de los servicios del tequio y el desempeño de cargos tradicionales son factores condicionantes para ejercer el voto en la comunidad, y que los habitantes de la agencia municipal desde finales de la década de 1980 dejaron de participar en estas prácticas de ayuda comunitaria y solicitaron su separación, porque para ellos implicaba realizar trabajos adicionales y desplazarse de un lugar a otro.

El tequio como forma de solidaridad comunitaria está reconocido en el artículo 12 de la Constitución de Oaxaca y en el párrafo cuarto del artículo 12 y en el 43 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades. A su vez, Alicia Barabas considera que el corazón de la estructura y de la organización comunitaria es precisamente el tequio y por ello su falta de cumplimiento afecta a la colectividad. Por su parte, Jorge Hernández Díaz resalta el cumplimiento del tequio y de otras tareas solidarias, así

como el desempeño de cargos tradicionales lo que constituye el requisito previo para votar o ser votado en un sistema consuetudinario, además de que el tequio implica el desempeño jerarquizado de cargos tradicionales, que deben cubrirse para aspirar a otros cargos de orden político. Al respecto, la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración contenido en el expediente SUP-REC-2/2011 reconoció el hecho de que se exigiera mayor edad para desempeñar ciertos cargos en las comunidades, puesto que ello permitiría haber desempeñado antes diversos cargos y tareas a favor del grupo.

Por otra parte, aunque a la Sala Regional se le hizo llegar una amplia información sobre la demarcación de la agencia municipal aludida, no quedó suficientemente claro el criterio para integrar su territorio. En cambio, quedó probada por las actas levantadas y las convocatorias emitidas que se conformaron dos grupos disidentes: uno estaba a favor de que participaran en las elecciones comunitarias los habitantes de algunas rancherías, y el otro no quería que ocurriera así.

Por eso, la Sala Regional concretó las razones por las cuales se discriminó a esos habitantes de la siguiente manera: 1. Pertenecer a distinto municipio, 2. Que esos ciudadanos eligen a sus autoridades y gestionan administrativamente sus propios proyectos, y 3. La agencia no recibe recursos para atender las necesidades de las localidades.

Mediante información obtenida de parte de las autoridades agrarias, municipales y responsables de planes de desarrollo, quedó claro que la ranchería de San Gonzalo Pueblo Viejo pertenece a la agencia municipal de Santiago Cuixtla y al municipio de Santos Reyes Nopala, a la vez que con la copia de las credenciales para votar con fotografía quedó acreditado el domicilio de 41 ciudadanos promoventes en dicha ranchería, además de que varias de estas personas participaron en una de las dos asambleas electorales y de que se inconformaron con los resultados obtenidos.

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En lo que toca a la obtención propia de recursos, ésta es una práctica común en Oaxaca. Los informes municipales, del Congreso local y de la Auditoría Superior del Estado demostraron que San Gonzalo Pueblo Viejo no recibe recursos de manera directa, por lo que no es viable la exclusión electiva que se le impone. Ni tampoco es válido aducir que eligen a sus propias autoridades, puesto que la jerarquía de ambas es diferente y ese tipo de autoridades tiene su origen en raíces históricas e incluso míticas que han convivido con el Estado moderno, según lo afirma Daniele Dehouve.

En conclusión, quedó demostrada la pertenencia de San Gonzalo Pueblo Viejo al municipio y a la agencia municipal referidos, pero ello resultó insuficiente para lograr la invalidez de la elección, en cuanto se demostró que no han cumplido con las obligaciones del tequio, por lo que una vez que los cumplan podrán participar en próximas elecciones.

Por todo lo anterior se resolvió que se sobresee este juicio para los ciudadanos que no firmaron ni asentaron su huella en el documento de presentación o en la lista adicional, se revoca la sentencia impugnada, se considera la adscripción de San Gonzalo Pueblo Viejo a la agencia municipal de Santiago Cuixtla y, por lo mismo, el derecho de sus ciudadanos a ejercer el voto activo y pasivo, pero siempre que la asamblea comunitaria considere cumplidos los requisitos del sistema de convivencia tradicional; se declara la validez de la asamblea electiva impugnada, se ordena al ayuntamiento de Santos Reyes Nopala para que en un plazo de 24 horas contadas a partir de la notificación del fallo expida los respectivos nombramientos, tome la protesta de ley e informe a la Sala Regional sobre el particular durante las siguientes 24 horas. La resolución fue tomada por unanimidad de los votos emitidos por las magistradas que integran el Pleno de la Sala.

Esta resolución tiene el mérito de analizar de manera clara y sistemática los aspectos más destacados del sistema consuetudinario de elecciones, vincularlos con los principios de convencionalidad, constitucionalidad y legalidad que impone el nuevo orden

jurídico del país, a la vez que reconocer los límites y alcances de la aplicación de los usos y costumbres de las comunidades, cuya pertenencia implica derechos pero también impone obligaciones surgidas de la misma convivencia comunal.