

## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF en el periodo 2017-2018

*Enrique Figueroa Ávila\**

SUMARIO: 1. A manera de introducción; 2. Posiciones del Estado mexicano frente a los pueblos y comunidades indígenas; 3. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; 4. Diálogo jurisdiccional entre los tribunales electorales; 5. Identidad y autoadscripción; 6. Peritajes antropológicos en la solución de conflictos electorales; 7. Conclusión.

### 1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

México es un país pluricultural que, como Estado, reconoce de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros aspectos, sus tradiciones y lengua, pero especialmente su forma de organización política interna. En consecuencia, la impartición de justicia en tales casos requiere un estudio exhaustivo, porque implica garantizar los derechos humanos en el contexto de sus sistemas normativos internos, usos y costumbres.

Este artículo reflexiona acerca de algunos de los criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Po-

---

\* Magistrado integrante de la Sala Regional Xalapa, correspondiente a la III circunscripción plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se agradece a la secretaria de Estudio y Cuenta, Gabriela Alejandra Ramos Andreani su colaboración en la confección de este documento.

## ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

---

der Judicial de la Federación, asumidos en los años 2017 y 2018, en los que se exponen retos actuales que se presentan en el entorno político-electoral de los pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, es importante señalar que la estructura y eje discursivo de este documento se ajusta a la conferencia dictada el 20 de abril de 2018 por su autor y cumple el objetivo de dejar su registro por escrito.

Tal iniciativa obedece a la invitación formulada por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, al tomar en cuenta que la competencia por territorio de la Sala Regional Xalapa incluye los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, mismos que integran el área geográfica del país que concentra el mayor número de pueblos y comunidades indígenas,<sup>1</sup> en los que durante 2017 y 2018 se han presentado casos jurídicos que deben ser objeto de difusión para su análisis y crítica.

La relevancia de lo anterior radica en que, en 2015, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), elaboraron una encuesta intercensal poblacional, con un total de 119 millones 530 mil 753 habitantes, que arrojó como resultado que 21.5% de personas, esto es, 25 millones 694 mil 928, se autoadscriben o se reconocen como indígenas, y además distingue que, de esa última cifra, 51.3% son mujeres y 48.7% son varones. Esta cantidad de mexicanas y mexicanos pertenecen a uno de los 62 pueblos indígenas que se reconocen en nuestro país, cuyos integrantes son titulares de derechos político-electorales en un contexto de ejercicio que puede resultar sumamente complejo.

## 2. POSICIONES DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Esencialmente, el Estado mexicano ha asumido políticas respecto a los pueblos y comunidades indígenas que se pueden clasificar

---

<sup>1</sup> Registro Federal de Electores, Circunscripciones Plurinominales Electorales Federales 2017, Instituto Nacional Electoral, consulta 7 may 2018, disponible en <http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/08/CGext201707-20-ap-4-a1.pdf>

## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF...

---

en dos etapas: la asimilacionista o integracionista, en donde el pensamiento occidental se percató de la necesidad de incorporar a los pueblos y comunidades indígenas a la vida occidental de la población mayoritaria, la cual perduró hasta finales de la década de los setenta del siglo xx, construida sobre la lógica de que tenían que olvidarse de su cultura, idioma, tradiciones y creencias.

Posteriormente, la segunda etapa sigue al reconocimiento de diversos convenios internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>2</sup> el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que provocó que el Estado mexicano tuviera un importante cambio en la política a seguir con los pueblos y comunidades indígenas e inició la fase pluricultural o de multiculturalidad, lo que implicó necesariamente cambiar a una política orientada bajo la óptica de que la nación mexicana tiene una estructura poblacional culturalmente heterogénea.

Esto significó superar el paradigma del monismo jurídico, es decir, pasar de un solo sistema jurídico acuñado por el pensamiento occidental y generado por la colonia española,<sup>3</sup> al pluralismo jurídico, en donde se reconoce la coexistencia de diversos órdenes, lo que significa, a su vez, la necesidad de hacerlos converger. Por supuesto, esto generó importantes reformas constitucionales: las de 1992 y 2001, en las cuales el artículo 2 de la carta magna se convirtió en la columna vertebral de ese nuevo modelo jurídico, del cual, hasta la fecha se pueden observar, a su vez, distintas etapas evolutivas de interpretación sobre su significado y alcance jurídico.

---

<sup>2</sup> México ratificó el Convenio 169, lo que supuso un compromiso internacional, puesto que en dicho Convenio, el Estado mexicano se compromete a legislar y proteger los derechos, tanto colectivos como individuales, de los pueblos originarios. (Narváz Hernández, 2010)

<sup>3</sup> El proceso de incorporación de la población indígena a los circuitos comerciales europeos, dirigido por la Corona española, procuró mantener las formas de organización indígena, aunque en el marco de la conversión religiosa. Se podría decir que el orden colonial sustituyó al imperio azteca en sus estratos jerárquicos superiores, pero respetó las formas en que las comunidades locales se organizaban para subsistir. Este hecho fue, sin duda, lo que permitió que las tradicionales formas de relación política sobrevivieran hasta nuestros días. (Garza Talavera, 2012)

## ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

---

Conforme a ese último contexto, las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos han tenido un papel fundamental para establecer la definición, naturaleza, alcance y, sobre todo, el respeto a la cosmovisión de las culturas de los pueblos y comunidades indígenas.

### 3. SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

#### 3.1. Caso *Yatama vs. Nicaragua* (2005)

Sin lugar a dudas, el caso *Yatama* es emblemático para iniciar el tema del derecho electoral indígena, según el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Los hechos de este caso derivan de la adopción de la Ley Electoral (Ley 331) de 24 de enero de 2000, que no contempló la figura de las asociaciones de suscripción popular para que participaran en las elecciones municipales de dicho año, pues únicamente se permitió a la población su participación en el proceso electoral a través de la figura jurídica de los partidos políticos, la cual no es propia de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que el Estado no previó, por un lado, medio de defensa alguno que permitiera amparar el derecho de candidatos a participar y ser elegidos en las elecciones municipales bajo una figura jurídica diversa a los partidos políticos y, por otro lado, tampoco adoptó medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivo, máxime que no atendió al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de sus pueblos indígenas.

Este caso es muy importante porque señala cómo tiene que actuar todo Estado para que sus pueblos y comunidades indígenas puedan contar con representación política, por lo cual, sirve como precedente para todas aquellas naciones cuya composición sea multicultural. En el caso, se condenó al Estado nicaragüense a llevar a cabo las acciones necesarias para que las organizaciones indígenas con interés de participar en las elecciones municipales tuvieran esa posibilidad.

## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF...

---

### **3.2. Caso *Florencio Chitay Nech y otros vs. Guatemala* (2010)**

En 1973, Florencio Chitay Nech, indígena maya, se unió a movimientos campesinos e inició su participación política afiliándose al partido Democracia Cristiana. En 1977 fue electo como concejal de San Martín Jilotepeque, Departamento de Chimaltenango, Guatemala. Desde junio de 1980 recibió diversas amenazas y hostigamientos. El 1 de abril de 1981 salió de su vivienda en la Ciudad de Guatemala acompañado de su hijo Estermerio Chitay, y durante el trayecto un grupo de hombres armados se bajaron de un vehículo, lo golpearon en la cabeza y lo cambiaron a otro automóvil. Desde ese entonces, Florencio Chitay Nech se encuentra desaparecido. A pesar de haberse interpuesto una serie de recursos legales, no se realizaron mayores investigaciones ni se sancionó a los responsables.

La Corte Interamericana advirtió que a causa del hostigamiento y su desaparición, entre otros aspectos, no solo se truncó el ejercicio de su derecho político de cumplir con el mandato del cargo público para el cual resultó electo, sino también se le impidió que siguiera su vocación dentro del proceso de formación de líderes comunitarios.

Como se puede observar, se trata de un caso lamentable de desaparición forzada de personas. La particularidad que interesa destacar es que don Florencio Chitay era un activista y un actor político relevante en Guatemala, que en dicha época quería llevar al seno del Congreso la voz indígena. En consecuencia, se trata de otro precedente importante dentro del Sistema Interamericano relacionado con las obligaciones que tienen los Estados respecto de sus pueblos y comunidades indígenas.

### **3.3. Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012)**

Diversas empresas intentaron penetrar en la región de la provincia de Pastaza, Ecuador, con el fin de explotar hidrocarburos. En dicha región habita el pueblo indígena kichwa de Sarayaku,

## ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

---

el cual subsiste de la agricultura familiar colectiva, caza, pesca y recolección. En 2002, las empresas lograron entrar a ese territorio y abrieron trochas sísmicas, habilitaron siete helipuertos, destruyeron cuevas, fuentes de agua y ríos subterráneos necesarios para el consumo de agua de la comunidad; talaron árboles y plantas de gran valor medioambiental, cultural y de subsistencia alimentaria de ese pueblo indígena.

La Corte observó entonces que la estrecha relación de las comunidades indígenas con su territorio tiene, en general, un componente esencial de identificación cultural basado en sus propias cosmovisiones y que, como actores sociales y políticos diferenciados en sociedades multiculturales, deben ser especialmente reconocidos y respetados en una sociedad democrática.

Dicho precedente establece el paradigma y el diseño del derecho a la consulta cuando el Estado pretende tener injerencia en el ámbito territorial de los pueblos y comunidades indígenas, ya que es un factor fundamental de su cultura, por lo cual, es indispensable que el Estado tome en cuenta el parecer de las personas que habitan en esas áreas geográficas.

### 3.4. Reflexión

Con los tres casos anteriores es posible advertir que la estructuración del derecho electoral indígena americano no solo tiene un desarrollo interno o nacional, sino también contiene una importante influencia de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana.

## 4. DIÁLOGO JURISDICCIONAL ENTRE LOS TRIBUNALES ELECTORALES

Ahora bien, el artículo 2 de la Constitución general de la República, establece que:

- i. los pueblos y comunidades indígenas deberán tener representación en los ayuntamientos;

## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF...

---

- ii. el acceso a la jurisdicción del Estado tomará en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, y
- iii. reconoce su derecho a elegir a sus representantes de acuerdo con sus normas internas, así como acceder y desempeñar los cargos públicos de elección popular para los que hayan sido electos.

Sin embargo, este precepto reconoce la posibilidad de que el órgano edilicio se renueve por al menos dos sistemas electorales: de partidos políticos y de sistemas normativos internos. En consecuencia, este planteamiento ha generado bases, principios y reglas que se deben observar para la impartición de justicia electoral local y federal.

El pluralismo jurídico del derecho electoral está reconocido en la tesis LII/2016, emitida por la Sala Superior, de rubro “SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO”, que es una clara orientación, primero, de cómo se debe comprender y estructurar el orden normativo y, segundo, en complemento con la tesis XLVIII/2016 de rubro “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”, de que la actividad jurisdiccional deberá obedecer la directriz de juzgar con perspectiva intercultural conforme a determinados estándares metodológicos.

Como es dable deducir, tales especificidades del derecho electoral han generado importantes experiencias en donde el diálogo entre el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, la Sala Regional Xalapa y la Sala Superior han tenido distintas visiones en esa construcción, lo que demuestra su complejidad y la permanente búsqueda de la mejor solución de cada controversia.

Esto es así porque, junto con los derechos político-electorales a votar y ser votado, también existen otros conceptos jurídicos fundamentales de la misma relevancia que son connaturales a los pueblos y comunidades indígenas, los cuales es necesario tomar en cuenta al analizar tales casos.

## ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

---

### 5. IDENTIDAD Y AUTOADSCRIPCIÓN

La regla general de identidad y de autoadscripción indica que basta que la persona se autoidentifique como perteneciente a un pueblo o comunidad indígena para que ese reconocimiento opere en su favor.<sup>4</sup>

No obstante, en el proceso electoral federal 2017-2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) identificó 28 distritos electorales indígenas y ordenó, por acción afirmativa, a los partidos políticos y coaliciones que registraran al menos 12 candidaturas indígenas. Dicha obligación generó una impugnación que la Sala Superior resolvió dentro de los expedientes SUP-RAP-726/2017 y acumulados, en el sentido de que debían registrarse, al menos, 13 candidaturas indígenas cuya autoadscripción fuera calificada a fin de garantizar que, efectivamente, los electos fueran personas que tuvieran esa calidad y formaran parte de las comunidades y pueblos indígenas de tales distritos.

A partir de lo anterior se puede ver la importancia de los conceptos de identidad y autoadscripción, ya que al momento de resolver se genera un cambio que ha validado la Sala Superior. No es suficiente que el partido político registre a una persona como candidata o candidato indígena que se ostente como tal, sino que también establece que ese requisito necesita, para cumplirse, la acreditación del vínculo que existe entre la persona y el pueblo o comunidad indígena con el que dice identificarse.

Cabe reflexionar si ello en realidad puede implicar una prevalencia del derecho legislado respecto a un concepto que, según el criterio hasta entonces imperante, indicaba que bastaba que la persona interesada expresara su identidad y autoadscripción para que se tuviera por colmada su calidad indígena.

---

<sup>4</sup> Criterio que sostuvo la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2013, de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES”, consultable en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, 2013, págs. 25-26; disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=12/2013&tpoBusqueda=S&Word=comunidad,ind%C3%ADgena,auto,identifique>



## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF...

---

Este cambio de criterio para el proceso electoral federal 2017-2018 genera posicionamientos importantes, como es, entre otros, si se enfrenta un retroceso al derecho legislado o se debe anteponer la imperiosa necesidad de que, efectivamente, las y los representantes electos en esos distritos electorales uninominales se traten de personas reconocidas por los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país.

Cobran relevancia en este sentido los acuerdos INE/CG508/2017 e INE/CG299/2018, porque la autoridad electoral realizó un ejercicio no solamente estadístico, sino también de carácter filosófico y teórico, en el cual busca que la representación política de los pueblos y comunidades indígenas llegue de manera efectiva a la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

### 6. PERITAJES ANTROPOLÓGICOS EN LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES

Otro tópico sumamente importante se desprende de dos sentencias dictadas por la Sala Superior, en las cuales se desarrolla la aportación de un nuevo elemento para la impartición de justicia electoral: los peritajes en ciencias antropológicas. Los expedientes son SUP-REC-33/2017, correspondiente al municipio de Santiago Matatlán, y SUP-REC-38/2017, de San Pedro Mártir, ambos del estado de Oaxaca.

En la primera sentencia, a partir del peritaje antropológico, la Sala Superior determinó que la elección de concejales al Ayuntamiento de Santiago Matatlán, Oaxaca, era válida, ya que las partes en litigio, a saber, una agencia municipal y la cabecera municipal, si bien pertenecen al mismo municipio, son autónomas en la elección de sus respectivas autoridades.

Por su parte, en la segunda ejecutoria, la Sala Superior señaló que no podía declararse la nulidad de la elección de Ayuntamiento en San Pedro Mártir, Oaxaca, pues ello implicaría violentar la libre determinación de la comunidad, ya que la asamblea general comunitaria estableció que las mujeres no eran *per se* excluidas.

## ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

---

Esto, porque el tequio<sup>5</sup> se vincula con el concepto de “familia”, por lo que ellas podían cumplir ese requisito si la “familia” lo había satisfecho. De ahí se consideró que no existe una afectación al derecho de las mujeres para participar en condiciones de igualdad en las decisiones políticas de la comunidad.<sup>6</sup>

Cabe señalar que ambas sentencias fueron aprobadas por mayoría de votos porque existe un debate importante sobre el alcance que deben tener estos peritajes en la solución de los conflictos electorales que se rigen por sistemas normativos internos.

### 6.1. Tequio

En los sistemas normativos internos, la figura del tequio no ha estado ajena al examen de las autoridades electorales. En principio, el tequio trata del trabajo comunitario, el cual funciona también como instrumento para maximizar los recursos públicos con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas.

Sobre este particular, en el precedente identificado con la clave SX-JDC-7/2017 y su acumulado SX-JDC-9/2017 se planteó medularmente la situación siguiente: en una comunidad, solo los varones pueden realizar tequio, el cual es indispensable para el funcionamiento del escalafón que permite acceder a los cargos edilicios.

Un grupo de mujeres solicitó a la asamblea comunitaria que diera apertura para que también ellas participaran en tales cargos, pero como a estas no se les reconoce el trabajo comunitario, entonces ese reconocimiento se condicionó al trabajo realizado por los esposos, es decir, una mujer tendría la capacidad de ejer-

---

<sup>5</sup> El tequio puede entenderse como una forma de participación comunitaria no remunerada que consiste en la colaboración del pueblo con los cargos cívico-religiosos, con servicios públicos y con el pago de contribuciones o cooperaciones. Es un algoritmo para dotar de servicios a la comunidad y resolver los problemas que se enfrentan en una colectividad. Se entiende solo en función de unidades comunitarias. (Bustillo Marín, 2016)

<sup>6</sup> Véase, *infra*, p. 9. En la parte referente al tequio se abordará esta sentencia.

## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF...

---

cer sus derechos político-electorales para poder participar políticamente dependiendo de lo que haya laborado el esposo.

Tal situación generó discusión en la Sala Regional Xalapa respecto del supuesto de las mujeres solteras, así como de las mujeres que tienen interés en participar, pero cuyos esposos, al no tener aspiración alguna, no han cumplido con su tequio.

Al respecto, la Sala Xalapa sostuvo que el criterio de la asamblea inobservaba los tratados internacionales que tutelan los derechos político-electorales de las mujeres, porque se debía abrir el espacio de participación político-electoral a todas las mujeres sin las subordinaciones que les habían sido impuestas. Cuando este caso llegó a la Sala Superior, su decisión tomó en consideración el resultado de un peritaje antropológico.<sup>7</sup>

En ese asunto, la Sala Superior arribó a la conclusión de que las instancias jurisdiccionales anteriores no tomaron en cuenta la concepción de este ayuntamiento, en el entendido de que el trabajo es identificado no como un instrumento de identidad personal, sino de toda la familia, por lo que se introduce el concepto de “familia” como un elemento que también debe ser ponderado para el ejercicio de los derechos político-electorales individuales, especialmente cuando el artículo 2 constitucional dice, entre otras cosas, que “se respetarán los sistemas normativos internos mientras no afecten la igualdad y el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres”.

Asimismo, señala la superioridad que ocupa la meritocracia en el sistema de cargos, por lo que sobre ese concepto se construye la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas, pues al ir escalando se va adquiriendo experiencia, y es la asamblea la que va depositando en las personas el ejercicio de cada cargo.

Como es posible deducirlo, dentro del derecho electoral indígena, el ejercicio del derecho político-electoral tiene una dimensión completamente distinta a la del derecho legislado. Transita desde el individualismo basado en el “yo quiero” al colectivismo representado con la fórmula “queremos que tú hagas esto, por-

---

<sup>7</sup> Véase, *supra*, p. 8. Corresponde a la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-38/2017.

## ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

---

que vemos en ti estas habilidades, estas capacidades”. Pero también hay asuntos que confrontan las ventajas de la meritocracia en la construcción y renovación de los órganos edilicios, porque se combina con casos de intolerancia religiosa, ya que diversos cargos del escalafón implican la organización y atención de ese tipo de actividades.

En efecto, existen casos en que los cargos que forman parte de las autoridades están edificados sobre la Iglesia católica, mientras que dentro de las propias comunidades se practican otras religiones. Entonces, cuando los integrantes con otras creencias quieren tener acceso a los órganos edilicios que se renuevan por sistemas normativos internos, se enfrentan al obstáculo consistente en que no han realizado tequio dentro de la comunidad, por lo que los cargos meritocráticos se convierten completamente en una cuestión de creencias religiosas.

Entonces, este tema se vuelve más complejo, porque en la historia de nuestro país el tema religioso ha sido constructor determinante de episodios sangrientos en la definición del poder político.

### 6.2. Asambleas comunitarias

En las asambleas comunitarias,<sup>8</sup> a diferencia de una elección constitucional, el pueblo se reúne como las famosas *eclesias* griegas, para tomar, entre otras decisiones, las relativas a la designación de quiénes ocuparán los cargos edilicios. En tales asambleas, la ciudadanía expresa su decisión de distintas maneras, de suerte que la votación puede formularse a mano alzada o reflejarse en un pizarrón en el que cada persona asienta una línea en favor de la candidatura de su preferencia, resultando electo quien cuente con el mayor número de apoyos.

---

<sup>8</sup> La reforma de la Constitución oaxaqueña de 1997, que modificó los arts. 29 y 98, “...resultó muy importante no solo por el avance en la reglamentación y protección de los derechos de las comunidades indígenas, sino porque finalmente reconoció y legalizó a la asamblea comunitaria y sus mecanismos de elección, dándole existencia jurídica al procedimiento de votación y, por tanto, reconociendo una institución clave para la existencia del sistema electoral en cuestión”. (Garza Talavera, 2012)

## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF...

---

Desde esta perspectiva, el procedimiento de verificación de la voluntad mayoritaria expresada durante una asamblea comunitaria resulta fundamental al resolver las controversias que se susciten a partir de este tipo de elecciones. En ese contexto, cobran importancia como medios probatorios diversos instrumentos técnicos, como puede ser un video que proyecte la escena de la votación asentada en un pizarrón por las personas que pasan, con gis o plumón, a expresar a favor de quien emiten su voto.

### 6.3. Cargos honoríficos

A las anteriores particularidades también hay que agregar que muchos de los integrantes de este tipo de ayuntamientos no cobran por el desempeño de su cargo porque, incluso, su ejercicio es considerado tequío. Su trabajo es honorario. Por consiguiente, no es extraño que el dinero sea un importante factor de destrucción de los sistemas normativos internos, porque subyace en muchas de las discusiones para cambiarlos, de suerte que los integrantes de los órganos edilicios ahora cobran por tales actividades.

### 6.4. Exposición de precedentes de la Sala Regional Xalapa

Explicadas algunas de las singularidades que enmarcan la riqueza de nuestros pueblos y comunidades indígenas, especialmente su vida jurídica, se presenta una breve selección de casos que evidencian la situación actual que guarda esta área del derecho electoral mexicano.

#### *6.4.1. Violencia política contra las mujeres en razón de género y violación al principio de universalidad del sufragio como causas de nulidad de elección de ayuntamiento*

Se considera importante iniciar este apartado recordando, aunque sintéticamente, el caso de la profesora Eufrosina Cruz Men-

## ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

---

doza. Como saben, este caso paradigmático data de 2007. La profesora, integrante del municipio de Santa María Quiegotani, Oaxaca, pidió permiso para ser electa en su comunidad para ocupar el cargo de presidenta municipal. No obstante haber resultado electa, se enfrentó a diversos obstáculos, ya que, de manera extraordinaria, los integrantes del cabildo se reunieron y acordaron desconocerla como ciudadana y vecina de tal comunidad y, por tanto, impidieron que tomara protesta del cargo.

Lamentablemente, este asunto nunca se hizo del conocimiento de las autoridades electorales, ya que solo fue objeto de estudio de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. No obstante, constituye un importante precedente sobre el tema del ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres en los pueblos y comunidades indígenas.

### 6.4.1.1. *San Martín Peras, Oaxaca*

Ahora bien, la Sala Regional Xalapa, dentro del juicio ciudadano federal SX-JDC-3/2017 y acumulados, resolvió un caso perteneciente al municipio de San Martín Peras, Oaxaca, en el cual se declaró la nulidad de la elección del ayuntamiento siguiendo la línea jurisprudencial imperante del Tribunal Electoral, porque se inobservaban dos temas nucleares para convalidar esa elección: la igualdad de género y la universalidad del sufragio.<sup>9</sup>

En el caso concreto había una indebida publicación de la convocatoria, lo cual impactaba en la participación de las agencias, núcleos rurales y barrios para la elección del ayuntamiento, que

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia 37/2014, de rubro: “SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”, consultable en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, págs. 64-65; disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=37/2014&tpoBusqueda=S&sWord=sufragio,universal> así como, <https://www.derechoshumanosoaxaca.org/informesespeciales/Eufrosina-Cruz.pdf>

## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF...

---

había sido controlada desde la cabecera municipal, con lo cual se impactaba negativamente el principio de universalidad del sufragio.

Por otro lado, también tomó relevancia la falta de respeto al derecho de igualdad de las mujeres, al quedar documentado un tema de violencia política en razón de género contra la ciudadana que acudía como actora en ese medio de impugnación.

La suma de ambas irregularidades llevó a la Sala Regional a concluir que esa elección ordinaria no podía pervivir. Como consecuencia de lo anterior, se celebró una extraordinaria que finalmente se convalidó. Este asunto quedó en los términos antes narrados porque no llegó a la Sala Superior para su ulterior revisión.

### *6.4.2. Medidas de protección, de satisfacción, de no repetición y de supervisión de cumplimiento de sentencia, en casos de violencia política en razón de género*

#### *6.4.2.1. San Juan Cotzocón, Mixe, Oaxaca*

Un segundo asunto que se considera importante comentar se refiere al tema de medidas de protección que quedó registrado en el juicio SX-JDC-365/2017. El citado asunto tuvo la particularidad de que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca ya había dictado medidas de protección, pero para las justiciables no habían sido eficaces para contrarrestar la situación de violencia política de género que ya había quedado reconocida en la instancia jurisdiccional electoral local.

Las medidas de protección dictadas por el tribunal consistían en que se ordenó al presidente municipal, quien había sido acusado de violencia política de género que, en presencia de un actuario del tribunal local, diera acceso a las regidoras para ocupar las oficinas del ayuntamiento y poder desempeñar su cargo; asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía o al Ministerio Público del Estado en materia de delitos electorales, en el ámbito de su competencia, para que tomaran medidas suficientes y se contrarrestaran los daños ocasionados por la situación que estaban enfrentando.

## ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

---

Al considerar insuficientes tales medidas e impugnarlas, la Sala Xalapa conoció de este asunto, en el que la materia de la controversia se centró exclusivamente en examinar el alcance de aquellas.

La autoridad jurisdiccional federal dictó medidas de protección con una cobertura más amplia, al tomar en cuenta que el tema de violencia política en razón de género se encuentra regulado por un aparato jurídico amplio que incluye tratados internacionales y leyes generales. Por tanto, era de suma importancia informar del caso, dentro del ámbito estatal, a la Secretaría de Gobierno; al Congreso del Estado; a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales contra la Mujer por Razón de Género; al Centro de Justicia para las Mujeres, y a la Defensoría de Derechos Humanos. En el ámbito federal se dio vista a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEMIVTRA) y al Instituto Nacional de las Mujeres.

Se razonó que todas las autoridades electorales tienen la obligación de ser especialmente cuidadosas en esta temática sensible, porque se ponen en riesgo valores, principios y derechos de máxima protección, como son la vida y la seguridad de las personas, cuya protección depende de la acción más inmediata de todas las instituciones del Estado con atribuciones sobre el tópico anotado.

Finalmente, la sentencia modificó las medidas de protección dictadas por el tribunal local, porque se consideró que se tenía que hacer cumplir de la manera más eficaz la protección de los derechos humanos de la parte actora, quien se consideraba afectada por lo reducidas que eran las inicialmente dictadas.

### 6.4.2.2. *Santa María Huamelula, Oaxaca*

Otro caso se conoció el 16 de marzo de 2018, cuando la Sala Regional Xalapa dictó sentencia en el expediente SX-JDC-118/2018. Este asunto abre la reflexión sobre la plenitud de la protección y reparación de los derechos humanos afectados en casos de violencia política en contra de las mujeres por razón de género, al tratarse del primer precedente emitido por el Tribunal Electoral que examina uno a uno los componentes de dicha fórmula.



## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF...

---

En el caso concreto, la agente municipal de Santa María Huamelula, Oaxaca, solicita la revisión de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca únicamente por lo que respecta a las medidas de protección, satisfacción, no repetición y supervisión del cumplimiento del dictado de la resolución que ya tenía a su favor, sobre las cuales la autoridad jurisdiccional local no se pronunció.

Para resolverlo se partió de la base de que el tribunal electoral estatal restituyó a la actora en el cargo de agente municipal, declaró la existencia de violencia política en su contra y que, si bien dictó medidas de protección, no las hizo extensivas a los familiares y colaboradores de la actora, como lo solicitó ella desde la demanda inicial.

A su vez, la Sala Regional determinó que no fueron suficientes las medidas de protección, al no incluir, indebidamente, a los familiares y colaboradores de la actora. También estimó que era necesario el estudio para el otorgamiento, en su caso, de medidas de satisfacción, de no repetición y de supervisión del cumplimiento de la sentencia dictada por el tribunal electoral local.

Lo anterior, porque tales derechos se encuentran reconocidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la restitución de aquellos que han sido violentados. En ese contexto, la sentencia federal está construida, principalmente, con base en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 63); la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (arts. 36 y 41), y la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre sin Violencia de Género (art. 30).

Cobra relevancia el artículo 63 de la Convención Americana, porque indica, en lo que al caso interesa, que para resarcir los derechos humanos podrán dictarse las medidas de satisfacción, especialmente las que se encuentran dirigidas a reparar el daño inmaterial que sufren las víctimas de violaciones a derechos humanos y comprenden, entre otros, actos u obras de alcance o repercusión pública de reconocimiento de responsabilidad, así como de disculpas públicas a favor de las víctimas de violencia política.

## ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

---

Por su parte, la Corte Interamericana define a las garantías de *no repetición* como medidas tendentes a impedir que vuelvan a ocurrir estas violaciones a los derechos humanos, con un alcance o repercusión pública. Además, tienen como finalidad que se adecue la legislación interna a los parámetros convencionales o constitucionales; desde luego, esto se logra con la capacitación de los funcionarios en materia de derechos humanos, género y violencia política, a fin de evitar que en el futuro se repitan este tipo de hechos.

En otro orden de ideas, la *supervisión* del cumplimiento de la resolución tiene por objeto que el tribunal no solamente dicte el fallo, sino que también tenga la responsabilidad de darle seguimiento y verificar que este sea ejecutado en los términos indicados. Además, para la *supervisión* se toma como base la doctrina que la Corte Interamericana acuñó en el caso *Penitenciarías de Mendoza y otros vs. Argentina* respecto al “deber de informar”, lo cual no se cumple con la sola presentación formal de un documento, sino que constituye una obligación que requiere, para ser efectiva, atender a un plazo y especificar la referencia material, es decir, la información de los temas sobre los que recae esa obligación debe ser cierta, actual y detallada.

Bajo esas condiciones, se instruyó al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca que requiriera informes mensuales a todas las autoridades vinculadas, para que diera seguimiento puntual al cumplimiento de su sentencia.

Como garantías de *satisfacción*, se ordenó la elaboración de un resumen de la sentencia dictada y su correspondiente traducción al chontal de Oaxaca y zapoteco, que son las lenguas indígenas de esa comunidad, para que no quedara exclusivamente su registro en la lengua mayoritaria; además, debían ser publicadas en el espacio destinado para los estrados del Ayuntamiento de San Pedro Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca, así como difundidas en el sitio web del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Como se observa, la Sala Regional amplió el ámbito de protección sobre aspectos que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca no había tomado en cuenta y, a diferencia de este, dictó las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF...

---

### 6.4.3. *El ejercicio de los recursos públicos en el contexto de los pueblos y comunidades indígenas*

Resulta importante destacar otro tipo de conflictos que existen bajo este contexto pluricultural y que han llegado al conocimiento de la justicia electoral.

Existen serios conflictos en la repartición de los recursos federales, especialmente de los ramos 28 y 33, que son asignados a los municipios, porque las agencias municipales expresan que se afecta el ejercicio de su derecho político-electoral a ser votadas en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, porque los ayuntamientos absorben todos los recursos para la cabecera y no les entregan su parte correspondiente, y ello les impide cumplir su función.<sup>10</sup>

Tanto en el tribunal electoral local como en la Sala Regional, las agencias están reclamando que se inaplique el artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,<sup>11</sup> porque en esencia establece que los recursos presupuestales deben llegar al ayuntamiento, lo que, en su concepto, constituye el obstáculo que impide que el recurso les sea asignado directamente a las agencias.

Esta problemática encierra un trasfondo mayor. Si bien inicia con el ejercicio del derecho político-electoral a partir del sufragio pasivo en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, porque quien resulta electo al cargo de agente municipal no recibe recursos para realizar las actividades correspondientes y le impiden ejercerlo, lo cierto es que se pretende que las autoridades

---

<sup>10</sup> La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, art. 16, establece que se denominará cabecera municipal al centro de población donde reside el gobierno municipal. Asimismo, en el art. 17 advierte que la Agencia Municipal, al igual que la Agencia de Policía, se constituyen como las categorías administrativas dentro del nivel de gobierno municipal. Para la primera se requiere un censo no menor a 10 mil habitantes y en la segunda, un mínimo de 5 mil.

<sup>11</sup> Artículo 81. Las autoridades auxiliares no podrán administrar más recursos que los recibidos para los gastos de administración y funcionamiento de sus oficinas. No podrán ejecutar obras en forma directa, salvo las que autorice el Ayuntamiento.

## ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

---

jurisdiccionales ordenen que los recursos sean asignados por los poderes estatales directamente a las agencias municipales, lo que impactaría en la estructura jurídico-administrativa misma del estado de Oaxaca.

Hasta ahora, la línea jurisprudencial de la Sala Regional Xalapa ha seguido la lógica de que dicha problemática no encuentra su solución en el ámbito de análisis y de protección del derecho electoral, porque el marco jurídico que resulta aplicable corresponde al espacio de competencia del derecho constitucional, administrativo y fiscal.

### *6.4.4. Cambio de régimen jurídico para la renovación de los ayuntamientos*

Para terminar de enumerar esta interesante casuística, se debe al menos mencionar que hay registro de precedentes en donde los pueblos y comunidades indígenas solicitan, para la renovación de sus ayuntamientos, el cambio de sistema de partidos políticos al sistema normativo interno. Después del caso *Cherán*, en Michoacán, y *Ayutla de los Libres*, en el estado de Guerrero; en la actualidad en el estado de Chiapas, que se rige totalmente por sistema de partidos políticos, los municipios de Oxchuc y Chilón han formulado peticiones que, en ese mismo sentido, está resolviendo el Instituto Electoral del Estado de Chiapas. Es previsible que la solución final a tales peticiones sea dictada por los tribunales electorales.

## 7. CONCLUSIÓN

En suma, la violencia política en contra de las mujeres en razón de género; los peritajes antropológicos; la visión individualista de los derechos humanos frente al comunitarismo de los pueblos y comunidades indígenas; la asignación de recursos públicos; los cambios de régimen jurídico para la elección de ayuntamientos, entre otros tópicos, constituyen los temas actuales que el juzgador electoral debe enfrentar al resolver los casos que corresponden dilucidar al derecho electoral indígena.

## Reflexiones sobre criterios relevantes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF...

---

La ciudadanía debe saber que las autoridades electorales, en especial las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, están muy atentas a la solución de estos conflictos. La judicatura no resuelve de manera caprichosa o arbitraria estos asuntos, esto es, ajena a sus cosmovisiones. Su solución radica en la aplicación de metodologías que garantizan que la decisión será tomada con estricto apego a derecho, tal como lo orienta el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, juzgar con perspectiva intercultural cumple lo mandado por el artículo 2 constitucional, en el sentido de crear un ambiente de igualdad para todas y todos los mexicanos.

Todas las autoridades y, especialmente, los tribunales electorales, tenemos la responsabilidad de seguir construyéndolo, en beneficio de nuestros pueblos y comunidades indígenas.