



Ratio Juris

ISSN: 1794-6638

ISSN: 2619-4066

Universidad Autónoma Latinoamericana

Ancira Jiménez, Jesús

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como garante de los  
derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en México

Ratio Juris, vol. 12, núm. 25, Julio-Diciembre, 2017, pp. 197-220

Universidad Autónoma Latinoamericana

DOI: 10.24142/raju.v12n25a11

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585761564011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN COMO GARANTE DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

JESÚS ANCIRA JIMÉNEZ\*

Recibido: 1 de agosto de 2017 – Aceptado: 25 de septiembre de 2017

DOI: 10.24142/raju.v12n25a11

### Resumen

A partir del reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, su protección jurisdiccional por parte de los tribunales electorales, tanto federales como locales, ha sido viable. Ello representa el inicio de una nueva etapa en la efectiva protección de los derechos indígenas que está marcada, por un lado, por el activismo jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante

---

\* Abogado por la Universidad Autónoma del Estado de México. Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (TEPJF). Máster Universitario en Estudios Jurídicos Avanzados en Derecho Público por la Universidad de Barcelona, España. Máster Universitario en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España. Se ha desempeñado como Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Guadalajara; y Secretario Jurídico de la Sala Regional Toluca, ambas del TEPJF. Así mismo, ha ejercido el cargo de Secretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, y de Secretario Auxiliar en el Tribunal Electoral del Estado de México. Ha sido Director Jurídico de Quejas y Denuncias en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. Comenzó su trayectoria en el ámbito electoral como Capacitador en el Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) y en el Instituto Electoral del Estado de México. Ha sido ponente en foros académicos en Madrid, España, y diferentes estados de la República mexicana. En la actualidad ejerce el cargo de Secretario Jurídico en el Tribunal Electoral del Estado de México.

TEPJF) para tutelar los derechos políticos de estos grupos y, por otro, en la inactividad de legislador federal y de las entidades federativas para crear leyes a favor de la adecuada protección de sus derechos. En este ensayo se pretende verificar cómo se han tutelado esos derechos, a través de las resoluciones emitidas en los medios de impugnación en materia electoral, en el ámbito federal.

**Palabras clave:** excepciones procesales en medios de impugnación en materia indígena, garantía de derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas, control de constitucional y de convencionalidad en la esfera indígena, elecciones por usos y costumbres.

## THE ELECTORAL COURT OF THE JUDICIAL POWER OF THE FEDERATION AS A GUARANTOR OF THE POLITICAL- ELECTORAL RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES AND COMMUNITIES IN MEXICO

### Abstract

The constitutional recognition of indigenous rights, its jurisdictional protection by the electoral courts, both federal and local, has been viable. This represents the beginning of a new stage in the effective protection of indigenous rights that is marked, on the one hand, by the jurisdictional activism of the Electoral Tribunal of the Judicial Power of the Federation (hereinafter TEPJF) to protect the political rights of these groups and, on the other, in the inactivity of the federal legislator and the federal entities to create laws in favor of the adequate protection of their rights. In this essay, we intend to verify how these rights have been protected, through the resolutions issued in the means of contestation in electoral matters, at the federal level.

**Keywords:** Procedural exceptions in means of challenge in indigenous matter, guarantee of political-electoral rights of indigenous peoples and communities, control of constitutional and conventionality in the indigenous sphere, elections for uses and customs.

## INTRODUCCIÓN: LA TUTELA CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

A dos siglos de que se reconoció como soberana la Nación mexicana, la situación política, jurídica y social de los pueblos y comunidades indígenas, con un total de sesenta y ocho en la actualidad (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2016, p. 5), presenta —aún— bastantes rezagos. En el desarrollo de las últimas décadas el gobierno mexicano (apenas) emprendió una política de reconocimiento de sus derechos. Fue así que, hasta 1990, dicho Estado se adhiere al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales y, cuatro años más tarde, se reforma al artículo 4 de la Constitución Federal<sup>1</sup> para establecer el carácter “pluricultural” de México.

Los antecedentes mencionados sirvieron para impulsar que se elevara, a rango constitucional, la plena “autonomía” de los pueblos y comunidades indígenas en 2001.<sup>2</sup> El reconocimiento constitucional de un México sustentado en sus pueblos y comunidades indígenas tardó casi dos siglos; ello, a partir de que dicho Estado es soberano. Este derecho humano fue producto de las negociaciones —que comenzaron a partir del 16 de febrero de 1996— entre el Gobierno Federal (encabezado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León) y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Así, el Gobierno Federal se comprometió a impulsar dicha reforma constitucional.<sup>3</sup>

- 1 Artículo constitucional que establecía el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como pilar de la composición pluricultural de la Nación mexicana, al señalar: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.
- 2 Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, que reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, entre otros aspectos, para: a) 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; b) acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados y c) acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.
- 3 Los otros compromisos del Gobierno Federal fueron: a) ampliar la participación y representación política; b) garantizar acceso pleno a la justicia; c) promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas; d) asegurar educación y capacitación; e) garantizar la satisfacción de necesi-

La finalidad del movimiento del EZLN fue la reivindicación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; este inició a partir del año 1994, en contra del Gobierno Federal. Los documentos que fueron la base para la reforma constitucional de 2001 ratifican ese concepto: Declaraciones de la Selva Lacandona<sup>4</sup> y Acuerdos de San Andrés Larraínzar.<sup>5</sup> Del contenido de estos se desprende que las comunidades indígenas asumían el respeto de este derecho dentro del ámbito interno.

El reconocimiento de *la autonomía indígena* no pretendió la secesión de sus pueblos y comunidades respecto de la nación mexicana; por el contrario, que se reconociera dicho derecho en nuestra Suprema Ley implicaba únicamente, en palabras de Rivas (2004), "...una entidad menor en el interior de una entidad mayor única y soberana" (p. 39); es decir, se partía de un concepto negativo de autonomía (López, 2009). En otros términos, que la Suprema Ley contemplara ese derecho de autonomía indígena (por lo menos en el contexto mexicano) llevaba implícito el respeto a la unidad nacional; concepto que concuerda con la redacción final que el Constituyente Permanente le dio al quinto párrafo, artículo 2 de la Constitución Federal: "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional". Los pueblos y comunidades indígenas en México nunca pretendieron iniciar un proceso de secesión;<sup>6</sup> a diferencia de lo que sucede en los casos de Cataluña, en España, o de Quebec, en Canadá.

Gran parte de la doctrina concuerda en que los elementos que integran la autonomía indígena son (Cuevas, 2013): a) elemento territorial,<sup>7</sup> b)

---

dades básicas; f) impulsar la producción y el empleo y g) proteger a los indígenas migrantes. Cfr. "Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", suscrito el 16 de enero de 1996.

4 Cabe señalar que, en materia política, el EZLN solicitaba, en la Declaración de la Selva Lacandona: a) partidos políticos independientes (Segunda Declaración, 1994) y b) el reconocimiento de una autonomía independiente y su ciudadanía (Tercera Declaración, 1995).

5 En igual término, en el tema de derechos políticos se plantearon las siguientes exigencias: a) reconocimiento de los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía, b) ampliar la participación y representación política, con el reconocimiento de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, c) garantizar el pleno acceso a la justicia, a la jurisdicción del Estado y el reconocimiento de los sistemas normativos internos y d) promover las manifestaciones culturales (López, 1999).

6 Cabe señalar que los Caracoles y las Juntas del Buen Gobierno, simbólicamente inaugurados en el año 2003, forman parte de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, cuyo apego a la ley es discutido en el terreno académico como un ejemplo de autonomía indígena (Díaz, 2006).

7 A efecto de comprender el elemento territorial de la autonomía estimo necesario distinguir entre: a) indígena. Individuo cuyo criterio determinante para considerarlo como tal es la autoadscripción;

la vigencia de un sistema de gobierno propio y la aplicación de su derecho<sup>8</sup> y c) la libre determinación. Con base en dichos elementos, en el ámbito político, este derecho implica un régimen jurídico-político dentro del Estado nacional, que configura un gobierno propio (o autogobierno) para que los grupos determinados, con tradición histórica común y características socioculturales propias (costumbres, creencias, lengua, territorio...), puedan desarrollar libremente sus modos de vida, ejercer los derechos que les asisten como colectividades étnicas y manejar ciertos asuntos en sí mismos (Sánchez, 1999). Queda claro que este concepto lleva implícito el derecho de las colectividades indígenas a decidir quiénes deben ser sus autoridades de gobierno; ello, con la finalidad de autogobernarse e intervenir democráticamente en las decisiones que se adopten en todos los niveles de gobierno (López y Rivas, 2004).

Cabe destacar la iniciativa (acertada) de diversas entidades que integran la Federación mexicana, de impulsar el reconocimiento, en su constitucional local, de diversos derechos para estas colectividades en la década del noventa (López, 2010). Son los casos de Oaxaca, Chiapas, Querétaro e Hidalgo; el primero de ellos tomó la iniciativa de forma previa a la Federación. En Oaxaca, el derecho de los grupos indígenas a “elegir a sus autoridades municipales a través del sistema de usos y costumbres” fue reconocido desde 1995; para ello fue necesario modificar el artículo 25 de la constitución local, así como diversas disposiciones de su ley electoral.<sup>9</sup> Es decir, seis años antes de que el mismo fuera establecido en la Constitución Federal.

A partir del reconocimiento, en nuestra Ley Suprema, del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, fue posible

---

b) comunidad indígena. Unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, y c) pueblo indígena. Descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización —en México se reconocen 62 pueblos indígenas: náhuatl, zapoteco, otomí, chinanteco, popoluca, purépecha, etc.—. Cfr. Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción, Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano número ST-JDC-2/2017.

8 Cada comunidad indígena tiene su propio sistema normativo, el cual regula la elección de integrantes de los cargos políticos o ceremoniales; por ejemplo, en gran parte de los municipios que se rigen por usos y costumbres en Oaxaca la realización de tequio o trabajo comunitario, conformado por un sistema de cargos a manera de escalafón, es un requisito de elegibilidad para ser integrante del Cabildo (Bustillo, 2016).

9 Con base en dicha reforma 412 (de los 570 municipios que integran Oaxaca) eligieron, en 1995, a sus autoridades mediante sus usos y costumbres. Este número se incrementó en el año 1998, pasando a 418 municipios; mientras que en 2012 disminuyó a 417 municipios, a raíz de la consulta realizada en San Andrés Cabecera (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2013).

su tutela efectiva en el ámbito jurisdiccional. Hecho que abarca uno de los ejes del ejercicio de la “autonomía” y que va más allá de la esfera electoral; sin embargo, en este ensayo solo nos enfocaremos en este último aspecto. El rango constitucional de este derecho ha hecho posible que el tribunal constitucional de mayor jerarquía, Suprema Corte de Justicia de la Nación, haya asumido competencia para resolver asuntos relacionados con la materia electoral-indígena. Así, nuestro tribunal constitucional de mayor jerarquía se ha pronunciado en tres acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la materia electoral-indígena.<sup>10</sup> Pero quien ha logrado tutelar, de forma constante, los derechos de los colectivos indígenas en materia electoral, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ello, debido a las facultades que la Constitución Federal ha encomendado a este, las cuales se han ampliado con el transcurso de los años. La finalidad de este ensayo es analizar cómo ha sucedido esto y qué implicaciones ha tenido.

Este ensayo aborda: primero, a) cómo el Tribunal Electoral se ha convertido en una pieza clave para la protección de los derechos indígenas a partir de su creación; de forma posterior, b) las excepciones a las reglas procesales en los medios de impugnación que dicho órgano jurisdiccional ha establecido para resolver los conflictos electorales-indígenas, así como sus criterios sobre temas sustanciales para estas colectividades; en tercer plano, c) la interpretación del principio *pro persona* en la protección de los derechos electorales indígenas y, finalmente, d) la consolidación del derecho de acceso a la justicia a través de criterios de jurisprudencia; nuevas reglas sobre elecciones consuetudinarias y el derecho de autonomía indígena. Para el análisis de estos rubros se toman como bastión las reformas constitucionales que han ampliado las facultades del Tribunal Electoral.

## EL TRIBUNAL ELECTORAL COMO PIEZA CLAVE PARA LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS GRUPOS INDÍGENAS

Las determinaciones de la Sala Superior del TEPJF han sido y son una pieza clave para la tutela de los derechos colectivos indígenas en el ámbito mexicano. Ello, a partir de las resoluciones que dicho órgano jurisdic-

---

10 Estado de México (56/2014 y 60/2014 acumuladas), Michoacán (71/2012 y su acumulada 72/2012) y Oaxaca (83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015) (CONACIME, 2017).

cional ha emitido en múltiples controversias relacionadas con la materia electoral-indígena. Para contextualizar por qué dicho órgano jurisdiccional ha logrado grandes avances en esta materia, resulta necesario tener claro cuáles son las tareas que la Constitución Federal le ha encomendado a dicho Tribunal Electoral, a partir de su primera integración hasta la actualidad, y cuáles son las herramientas jurisdiccionales con las que cuenta para cumplir su mandato.

Desde 1996 se estableció, en la Constitución Federal, que el Tribunal Electoral fuera la máxima autoridad jurisdiccional en la rama electoral; así, se instauró como un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.<sup>11</sup> Salvo por la facultad exclusiva de la Suprema Corte para verificar la constitucionalidad de normas electorales de forma abstracta —fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal—, dicho órgano jurisdiccional ha tenido, desde ese entonces hasta la actualidad, la última palabra respecto a los conflictos en materia electoral. Este Tribunal tiene el deber de resolver, en última instancia, cualquier conflicto electoral, entre los cuales se incluyen aquellos relacionados con los derechos de los grupos indígenas en el ámbito político-electoral. Para el funcionamiento de dicho órgano jurisdiccional se estableció una Sala Superior y Salas Regionales Electorales, distribuidas en las cinco cabeceras de cada una de las circunscripciones en que se encuentra dividido el territorio nacional para cuestiones electorales (Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Xalapa, Veracruz; Ciudad de México y Toluca, Estado de México).<sup>12</sup>

Hasta el año 2007, los asuntos que resolvió el Tribunal sobre materia electoral-indígena fueron escasos. El primer juicio que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral sobre este ámbito —y el de mayor relevancia en esta primera etapa por la cantidad de “tesis” que se derivaron del mismo—, fue el de “Asunción Tlacolulita, Yautepec, Oaxaca”, en el año

11 Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

12 Artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus funciones dichas Salas se encuentran distribuidas en cinco circunscripciones plurinominales a nivel nacional en las que se divide el país para cuestiones electorales. Además, cabe mencionar que mediante decreto publicado el 23 de mayo de 2014 en el DOF se aumentaron dos Salas Regionales a la cinco que existen antes de esa enmienda, mismas que aún no entran en funciones. Para ello, el transitorio segundo de dicho decreto contempla que las dos Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se crean con motivo de la reforma, deberán iniciar actividades en el mes de septiembre de 2017. Reforma disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014)



2000; es decir, cuatro años después de su creación como órgano especializado. La *litis* que se dirimió en este juicio para la protección de los derechos político-electorales<sup>13</sup> fue, por un lado, determinar si la máxima autoridad responsable (Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca) fue omisa al “no convocar” la elección extraordinaria de autoridades municipales electas mediante el sistema de usos y costumbres en dicho municipio;<sup>14</sup> y, por otro, si el decreto (número 112 del 6 de noviembre de 1999) emitido por la Legislatura del Congreso de dicha entidad federativa, que dispuso no realizar nuevas elecciones para renovar dicho ayuntamiento, fue legal y constitucional.

Cabe destacar que el juicio de Asunción Tlacolulita se resolvió antes de que se aprobara la reforma constitucional federal de 2001; ello explica por qué en la argumentación de la sentencia no existe alusión al “derecho de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas” (hasta ese entonces inexistente en la Constitución Federal). A pesar de esto, se concedió la razón a los demandantes (de manera muy atinada), tomando como base la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (cabe tener presente que México tiene un sistema federal, por ello, cada “estado” que integra la federación —treinta y dos en total— promulga su propia constitución local), que ya establecía, en su artículo 16, el derecho a la libre determinación de los colectivos indígenas.<sup>15</sup>

Para considerar fundados los agravios señalados por los actores en este litigio, el Tribunal Electoral estimó que resultaba ilegal el “Decreto”

13 Este juicio se contempla en el artículo 79 de la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

14 Dicho medio de impugnación proviene de un juicio de revisión constitucional (SUP-JRC-152/1999), presentado por ciudadanos que se ostentaban como representantes de la Asamblea General Comunitaria del municipio de Asunción Tlacolulita, Oaxaca; el cual fue reencauzado a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (expedientes número SUP-JDC-37/1999 y SUP-JDC-38/1999). Los actos controvertidos fueron: el decreto número 39 emitido por la LVII Legislatura del Estado de Oaxaca y la omisión del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca de convocar a la realización de una elección extraordinaria en dicha comunidad; ambos se encontraban vinculados con la violación a sus derechos de votar en las elecciones de concejales del ayuntamiento.

15 Artículo 16. El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

emitido por la Legislatura de Oaxaca en el que se establecía que no se debían realizar nuevas elecciones para renovar el ayuntamiento de Asunción Tlacolulita, Oaxaca, entre otros municipios, para el periodo 1999-2001. Ello, porque los motivos que indicó la autoridad responsable fueron, “que se pondría en peligro la paz pública y la estabilidad de las Instituciones públicas”. Sin embargo, tal decreto no especificaba el porqué de esas aseveraciones, ni cuáles instituciones serían afectadas; es decir, la autoridad responsable no señaló razones suficientes para justificar que su decreto legislativo respetaba el marco constitucional y legal. Además, el decreto disponía que quienes fungían como administradores municipales (designados por el gobernador) debían continuar en sus cargos hasta que se nombran los nuevos integrantes.

Conforme a lo anterior, la falta de fundamentación y motivación era evidente, y fue uno de los razonamientos para que la Sala Superior del TEPJF les concediera la razón a los actores. Otro de los razonamientos para otorgarles la razón fue que ese decreto legislativo se fundamentaba en las omisiones de la autoridad administrativa local, por ello, en concepto de la Sala Superior, ese acto no podía considerarse válido, al motivarse en otro que resultaba ilegal o inconstitucional.<sup>16</sup>

Por lo que se refiere a la omisión del Instituto Electoral de Oaxaca, la Sala Superior del TEPJF indicó que este, “no dispuso lo necesario y tampoco manifestó su actuar la constante pertinente, para dar vigencia al derecho de votar de los ciudadanos”. A juicio de dicho órgano jurisdiccional, la obligación de la autoridad electoral era “proveer lo suficiente, razonable y necesario para que se lleve a cabo la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de Asunción Tlacolulita, Distrito Judicial de Yautepec”.<sup>17</sup> Diligencias que no realizó la autoridad responsable, de ahí que se les concediera la razón a los actores. Así, se ordenó a las autoridades responsables que realizaran los actos necesarios para llevar a cabo las elecciones extraordinarias de concejales en ese municipio antes de 2001. Este fue el litigio más relevante de este primer periodo (1996-2007).

En esta primera etapa, el Tribunal Electoral no emitió criterios de jurisprudencia (criterios de interpretación vinculantes para todas las autoridades electorales) sobre cuestiones indígenas. A pesar de ello, si encontra-

16 Cfr. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con clave: SUP-JDC-37/1999 y SUP-JDC-38/1999. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/>

17 Cfr. página 64 del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con el número SUP-JDC-037/99.

mos criterios jurídicos no vinculantes —tesis—, los cuales abordan temas sustanciales de derecho electoral en materia indígena: a) elecciones por usos y costumbres, y el deber de todas las autoridades de respetarlas,<sup>18</sup> b) el lugar donde se deben realizar —el sitio donde se celebró la asamblea electoral—<sup>19</sup> y c) las atribuciones de un instituto electoral encargado de conocer las controversias que surjan respecto a la renovación de los ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario.<sup>20</sup>

## EXCEPCIONES A LAS REGLAS PROCESALES EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, Y TUTELA DE DERECHOS EN MATERIA ELECTORAL-INDÍGENA

A partir de que se facultó al Tribunal Electoral para “no aplicar” leyes electorales en materia electoral, hasta antes de que se aprobara la reforma constitucional de 2011 sobre derechos humanos, es posible advertir la elaboración de un cúmulo considerable de “jurisprudencias” (criterios vinculantes para todas las autoridades electorales) y “tesis relevantes” (criterios no vinculantes) elaboradas por este órgano jurisdiccional sobre sistemas normativos indígenas. Ambos son producto de múltiples resoluciones en diversos medios de impugnación que ha emitido dicho Tribunal. Veamos primero cómo funciona el nuevo modelo de control de constitucionalidad ejercido por dicho órgano jurisdiccional, para entender cómo el Tribunal Electoral ha creado nuevas reglas procesales y sustanciales en materia electoral indígena.

Con la enmienda constitucional del 13 de noviembre de 2007 —párrafo quinto del artículo 99—, se autorizó al Tribunal Electoral para “no aplicar”, en juicios concretos de aplicación de normas jurídicas, leyes en

---

18 Cfr. Tesis CXLVI/2002, de rubro: USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUEUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (Legislación del Estado de Oaxaca). Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, año 2003, páginas 212 y 213.

19 Cfr. Tesis CXLVI/2002, de rubro: USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES (Legislación del Estado de Oaxaca). Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, año 2003, páginas 210 y 211.

20 Cfr. Tesis CXLIII/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES. Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, año 2003, páginas 208 a 210.

materia electoral que sean contrarias a la Constitución Federal; esta nueva tarea se extiende a normas consuetudinarias de comunidades indígenas.<sup>21</sup> Dicha enmienda se complementa con el control abstracto de normas jurídicas en materia electoral ejercido por la Suprema Corte (facultad que se lleva a cabo por medio de la acción de inconstitucionalidad).<sup>22</sup> A partir de esa fecha, en el sistema jurídico mexicano, para actos o leyes electorales, existen “dos esquemas de regularidad constitucional”: a) control concreto, que corresponde a las Salas del TEPJF y b) control abstracto, a la Suprema Corte.

En el ejercicio del control concreto de constitucionalidad, la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF están facultadas para resolver sobre la no aplicación de leyes en materia electoral, que sean contrarias a la Constitución Federal. En ese supuesto, no hay declaración general sobre la inconstitucionalidad de la norma jurídica materia de análisis; esas resoluciones se limitan a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en los distintos medios de impugnación en materia electoral (en el ámbito federal). Esta facultad de inaplicación de leyes, por parte de las Salas del Tribunal Electoral, puede ejercerse al resolver cualquiera de los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

El “control concreto de constitucionalidad” de leyes electorales no solo se ejerce sobre leyes de naturaleza federal, también incluye aquellas que rigen en el ámbito de los estados (locales). Esto, porque el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la norma fundamental, dispone que las constituciones y leyes de los estados deben ser acordes a la Carta Magna. Por lo tanto, el control concreto de constitucionalidad está instituido, precisamente, para velar que la observancia de las disposiciones constitucionales federales prevalezca sobre cualquier norma local, ya sea de una constitución de un Estado o una norma de rango legal.

Las resoluciones que se dicten, en el ejercicio de esta facultad, se deben limitar al caso sobre el que verse el juicio o recurso. Por ende, esa atribución constituye un “control concreto de constitucionalidad”, respecto de la aplicación de normas electorales generales (federales y locales) por

21 Cfr. Jurisprudencia 19/2012 de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 10, 2012, páginas 30-32.

22 La fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, prevé que la Suprema Corte conozca las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

considerarlas contrarias a la Constitución Federal. Con la facultad que las salas del TEPJF tienen para resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral, lo cual incluye las normas consuetudinarias de comunidades indígenas, contrarias a la Carta Magna, es posible señalar que dicho órgano jurisdiccional se consolidó como un tribunal de constitucionalidad en la materia, incluyendo la esfera indígena.

El número de juicios donde el Tribunal Electoral ha ejercido dicha facultad es alto y, además, de la mayor trascendencia para la defensa de los derechos político-electorales y de la conformación de los órganos de elección popular de nuestra Federación. Esto se debe a la diversidad de temas en los que se ha utilizado el método de interpretación conforme y, además, a la facultad de inaplicar las leyes inconstitucionales: paridad de género, representación proporcional, derecho electoral indígena, candidatos independientes, entre muchos otros. Sin embargo, la posibilidad de que el Tribunal Electoral llevara a cabo ese análisis constitucional tuvo como antecedente un conjunto de criterios y juicios divergentes entre la Sala Superior del TEPJF y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (contradicción de tesis 2/2002).<sup>23</sup> Enseguida, analizamos aquellas resoluciones relativas al ámbito electoral-indígena.

La mayoría de criterios jurídicos obligatorios —jurisprudencias— emitidos por el Tribunal Electoral, por lo que se refiere al ámbito electoral, han establecido *excepciones a las reglas procesales* que rigen el sistema de medios de impugnación en materia electoral, en el ámbito federal. Uno de los argumentos principales que sustentan este “activismo judicial” de dicho órgano jurisdiccional en ese rubro, tiene que ver con superar las desventajas procesales en que se encuentran las personas que forman parte de un pueblo o comunidad indígena; debido a sus circunstancias culturales, económicas o sociales, que en muchos casos hace imposible el ejercicio pleno del “derecho humano de acceso a la justicia”. En palabras del Tribunal Electoral, el no aplicar en forma estricta las reglas procesales en juicios de esta naturaleza, “obedece al espíritu garantista y antiformalista”. Por el contrario, solo existe una jurisprudencia relativa a cuestiones sustanciales respecto a cómo deben operar las reglas para realizar elecciones por usos y costumbres, y no referentes a reglas procesales en un juicio. En ese criterio vinculante, se estipula que las autoridades electorales están obligadas a proveer lo “necesario

---

23 *Novena Época*, Núm. de Registro: 17304, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo xvi, noviembre de 2002, página 162.

y razonable” para que las comunidades indígenas elijan a los ayuntamientos conforme al sistema de usos y costumbres.<sup>24</sup>

Las nuevas reglas o excepciones procesales que ha emitido este órgano jurisdiccional incluyen: a) la ampliación de su competencia para revisar temas de inaplicación de normas consuetudinarias, b) qué personas están legitimadas para interponer medios de impugnación en litigios sobre temas étnicos, c) cómo se deben notificar las resoluciones del Tribunal cuando se diriman este tipo de temas y d) los alcances y límites de la suplencia de la queja en la deficiencia de los agravios planteados por las personas que promueven un medio de impugnación en la materia.

En cuanto a la nueva regla procesal, creada por la Sala Superior, referente a la *ampliación de competencias* para que revise la no aplicación de normas consuetudinarias, en marzo de 2011, la Sala Superior del TEPJF resolvió el caso de San Jerónimo Sosola, Oaxaca.<sup>25</sup> A partir de ese juicio se resolvió (en tres casos similares con el mismo criterio) que era procedente la admisión de litigios a través del Recurso de Reconsideración,<sup>26</sup> relativos a controvertir las sentencias de las Salas Regionales Electorales cuando estas inapliquen normas consuetudinarias.<sup>27</sup>

La otra regla procesal creada por la Sala Superior es la relativa a *qué personas se encuentran legitimadas* para promover medios de impugnación sobre temas electorales-indígenas. Dicho órgano jurisdiccional consideró que era suficiente la “conciencia de identidad” para promover el juicio de protección de los derechos políticos electorales del ciudadano,<sup>28</sup> con el carácter de miembro de la comunidad, con el fin de que se solicitara tutelar

24 Cfr. Jurisprudencia 15/2008, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES (Legislación de Oaxaca). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009, páginas 16 y 17.

25 Expediente identificado con la clave del recurso de reconsideración número SUP-REC-2/2011 cuya *litis* se constreñía en determinar si la exigencia de una edad mínima de 25 años para ocupar un cargo en el Ayuntamiento.

26 Cfr. Jurisprudencia 19/2012 de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 10, 2012, páginas 30-32.

27 Criterio del cual derivó la Jurisprudencia 19/2012: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 10, 2012, páginas 30-34.

28 Este medio de impugnación sirve para exigir que se respeten los derechos a votar, ser votado, asociación y afiliación política.

sus derechos electorales. Por ello, basta que un ciudadano viva o conviva en una comunidad que se rija por usos y costumbres para considerarlo con la calidad de indígena. En ese orden de ideas, a juicio del Tribunal, el juzgador debe analizar la “legitimación activa” de manera flexible por las particularidades de los colectivos indígenas; por lo que se debe procurar, en la medida de lo posible, “no exigir” las reglas ordinarias que rigen en la materia electoral para cualquier otro colectivo.<sup>29</sup>

Por lo que respecta a las *notificaciones de actos o resoluciones* de una autoridad electoral, el Tribunal Electoral ha considerado que, tratándose de juicios promovidos por estos colectivos, el juzgador debe atender a las costumbres y especificidades culturales de dichos entes para determinar si efectivamente se publicó el acto o resolución susceptible de ser impugnado<sup>30</sup>.

Finalmente, en un criterio de jurisprudencia destacado, respecto a *los alcances y límites en la suplencia en la deficiencia de los agravios*, la Sala Superior ha señalado que en los juicios promovidos por los integrantes de comunidades indígenas debe suplirse la deficiencia, no solo en los motivos de agravio (como opera regularmente en los medios de impugnación en materia electoral en el ámbito federal, salvo en el recurso de reconsideración y el juicio de revisión constitucional —que son de estricto derecho y que por lo tanto no hay suplencia de la deficiencia de la queja—), sino también su ausencia total; ello implica precisar el acto jurídico que realmente les afecta, sin más limitaciones que las que imponen los principios de congruencia y contradicción.<sup>31</sup>

Por otro lado, los “criterios no obligatorios” —tesis—, que ha emitido dicho Tribunal, han tenido como objeto principal establecer criterios de interpretación en temas sustanciales para los colectivos indígenas, y no para crear excepciones procesales en los medios de impugnación; salvo para el

29 Cfr. Jurisprudencia 27/2011 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011, páginas 17 y 18.

30 Cfr. Jurisprudencia 15/2010 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 6, 2010, páginas 21 y 22.

31 Cfr. Jurisprudencia 13/2008 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009, páginas 17 y 18.

tema de admisión de pruebas que enseguida analizamos. Así, los tópicos que se han abordado son: a) la libre determinación de los pueblos indígenas, b) el derecho a la consulta en materia electoral y c) el método para la integración de su asamblea.

Respecto a las reglas procesales que deben regir para la admisión de pruebas, el Tribunal Electoral ha señalado que, en materia indígena, es suficiente que el oferente anuncie las pruebas en su escrito de demanda, para que la autoridad jurisdiccional (magistrado instructor) admita las que estime necesarias para resolver el juicio. Así, la obligación del juzgador, en este tipo de casos, es ordenar que se recaben, de oficio, las pruebas que resultan necesarias para resolver la cuestión precisada.<sup>32</sup> Situación que no acontece en ningún proceso jurídico que no trate estos temas.

En cuanto a las tesis que abordan temas sustanciales sobre derecho electoral indígena, enseguida analizamos el derecho a la *libre determinación de los pueblos indígenas*. El Tribunal ha validado que las comunidades indígenas pueden decidir sobre el requisito de elegibilidad consistente en determinar la “edad mínima” para ocupar un cargo en un ayuntamiento, con la condición de que esa exigencia sea idónea, razonable y proporcional, y se establezca por el propio colectivo a través del procedimiento y órgano correspondiente (que regularmente corresponde a la asamblea general comunitaria).<sup>33</sup>

Otro tema que se analizó, previo a la reforma constitucional en derechos humanos de 2011, fue el *derecho a la consulta* para cuestiones electorales. El Tribunal Electoral determinó que se debe realizar la consulta en una comunidad indígena, en el supuesto de que la legislación de un estado no prevea nada acerca de la celebración de elecciones por el sistema de usos y costumbres. En ese sentido, estableció que dicha “consulta” debe: a) surgir de la comunidad indígena, producto del consentimiento libre de sus integrantes, b) respetar los derechos humanos, c) ser democrática y equitativa, d) responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos, e) ser

32 Cfr. Tesis XXXVIII/2011 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. REGLAS PROBATORIAS APLICABLES EN LOS JUICIOS ELECTORALES (Legislación de Oaxaca). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011, páginas 53 y 54.

33 Cfr. Tesis XLIII/2011, de rubro: USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. EDAD MÍNIMA PARA OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN MUNICIPAL (Legislación de Oaxaca). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011, páginas 75 y 76.



pacífica, f) que se proporcione la información necesaria para la realización, y resultados de la misma, conforme a las prácticas tradicionales, y g) que las actividades de dicha consulta las realicen los interesados.

Por último, respecto al método a utilizar para la integración de su órgano de mayor jerarquía a nivel municipal, la Sala Superior ha señalado que es válido que la asamblea general comunitaria del municipio, con la participación de sus integrantes o con base en las consultas realizadas en cada una de las localidades que componen el municipio,<sup>34</sup> sea el órgano encargado de designar a la autoridad municipal.

## LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO *PRO PERSONA* EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES INDÍGENAS

El siguiente bastión que se debe considerar, para verificar la tutela de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas emitidos por parte del Tribunal Electoral, es la última reforma constitucional en materia de derechos humanos, plasmada en el artículo 1 de la Carta Magna. Su texto dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con los tratados internacionales regidos por el principio *pro persona*; 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.<sup>35</sup>

A partir de dicha enmienda constitucional, todos los tribunales de México tienen el deber de ejercer un nuevo parámetro de regularidad constitucional y convencional; ello, producto de la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010. En ella se autorizó a todos los jueces del Estado mexicano, distintos a los que forman parte del Poder Judicial de la Federación, para “no aplicar” las normas generales que, a su juicio, consideren transgresoras de los “derechos humanos” contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

34 Cfr. Tesis XL/2011 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (Legislación de Oaxaca). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011, páginas 51 y 52.

35 Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

Cabe señalar que lo resuelto en el expediente Varios 912/2010, es consecuencia directa de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. En la cual, se declaró responsable al Estado mexicano por la violación de los derechos de libertad personal, integridad, reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida de ese ciudadano mexicano; derechos protegidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>36</sup> Lo relevante de esa resolución, para nuestro estudio, fue que se ordenó a todas las autoridades jurisdiccionales de nuestra Federación el deber de ejercer un control difuso de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, “bajo las regulaciones procesales correspondientes”.<sup>37</sup>

A partir del contexto señalado, el parámetro de regularidad constitucional y convencional, en materia electoral, se realiza bajo dos esquemas: a) de forma preponderantemente concentrada, por las Salas del Tribunal Electoral, y b) difusa, por los tribunales de las entidades federativas. En ese sentido, el Tribunal Electoral sigue siendo el único competente para efectuar un “control concreto”, *ex officio*, de constitucionalidad y de convencionalidad de forma *parcialmente concentrada*; como lo empezó a realizar a partir de que se le concedió la facultad de inaplicar normas electorales en la enmienda de 2007.

Conforme al modelo de justicia electoral descrito, las Salas del TEPJF tienen la tarea de resolver, de forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que sean interpuestas (dentro del ámbito de su competencia) por los actores políticos y ciudadanos, conforme a los medios de impugnación que es competente para resolver.<sup>38</sup> El *control concreto* de constitucionalidad y de convencionalidad se puede utilizar, en los casos que así se requiera, al

36 Sentencia de 2 de noviembre de 2009. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_209\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf)

37 “...el Poder Judicial debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”. *Cfr.* párrafo 339. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos.

38 La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral señala las vías para tal efecto: Recurso de Apelación, Juicio de Inconformidad, Recurso de Reconsideración, Juicio de Revisión Constitucional Electoral y Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral.

resolver cualquier medio de impugnación competencia del Tribunal. Descrito lo anterior, es procedente verificar cómo se han aplicado estas nuevas facultades del Tribunal para cuestiones electorales en la esfera indígena.

El nuevo parámetro de regularidad constitucional y convencional tiene una relación directa con el aumento en el número de “jurisprudencias y tesis” emitidas por el Tribunal Electoral, respecto a los derechos colectivos indígenas; ello, producto del número de juicios que ha resuelto para tutelar sus derechos político-electorales. Son veinte los criterios vinculantes —jurisprudencias— que el Tribunal ha aprobado, a partir de la reforma de derechos humanos de 2011 hasta el día hoy. De los cuales, once (la mayoría) aún siguen la línea de establecer “excepciones procesales” para interponer los medios de impugnación que son competencia del Tribunal Electoral. Los nueve criterios de jurisprudencia restantes abordan temas sustanciales de los derechos indígenas: alcances y límites de la autonomía, equidad entre la mujer y el hombre, el derecho a la consulta, reglas para las elecciones bajo sistemas consuetudinarios... Por el contrario, cabe resaltar que la mayoría de “tesis” —criterios jurídicos no vinculantes—, veintiséis de veintinueve, han tenido como objetivo analizar temas sustanciales para los colectivos étnicos, más no requisitos procesales. A continuación, verificamos dichos criterios.

## LA GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA; NUEVAS REGLAS SOBRE ELECCIONES CONSUECUDINARIAS, Y LA GARANTÍA AL DERECHO DE AUTONOMÍA INDÍGENA

Dar plena eficacia al *derecho de acceso a la justicia* de los pueblos y comunidades indígenas ha sido el tema con mayor número de criterios vinculantes que el Tribunal Electoral ha emitido; ello, a partir de la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos hasta nuestros días. La mayoría de estos establecen excepciones a las reglas procesales cuando personas, pertenecientes a colectivos indígenas, interponen algún medio de impugnación en el ámbito federal. Dichos criterios de interpretación se justifican haciendo referencia al principio *pro persona* (establecido en el artículo 1 de la Constitución Federal a partir de la reforma de 2011 analizada). Los argumentos que este órgano jurisdiccional invoca regularmente, para romper las reglas procesales que rigen en materia electoral, son que es necesario compensar las circunstancias de desigualdad y desventaja procesal en que se encuentran las comunidades indígenas. Ello implica, a juicio de

la Sala Superior, que “en los juicios en materia indígena la exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible”.<sup>39</sup>

El resultado de la interpretación que el Tribunal Electoral ha realizado sobre el “derecho de acceso a la justicia” es crear un conjunto de reglas aplicables únicamente para estos colectivos: tomar en cuenta sus costumbres y cultura, la asistencia de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura en los juicios en que sean parte,<sup>40</sup> el análisis del contexto de las controversias comunitarias<sup>41</sup> y adoptar las medidas necesarias y suficientes para garantizar la efectividad de este derecho.<sup>42</sup>

En ese orden de ideas, el Tribunal Electoral ha indicado que, cuando alguna persona de algún colectivo indígena interpone un medio de impugnación, los tribunales tienen el deber de, al aplicar las reglas procesales en un juicio —las cuales son indispensables para arribar a la verdad jurídica—: a) flexibilizar las formalidades exigidas para la admisión y valoración de medios de prueba, b) establecer los límites a la suplencia de la queja que opera en los medios de impugnación —porque en esta materia debe ser total—, c) realizar la traducción de todas las actuaciones en un juicio, y de la sentencia atinente en la lengua que corresponda a fin de que la versión en español pueda difundirse,<sup>43</sup> y d) designar un intérprete en las modalidades de representación legal atinentes.<sup>44</sup> En suma, dicho órgano jurisdiccional prevé

39 Cfr. Jurisprudencia 27/2016 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, páginas 11 y 12.

40 Cfr. Jurisprudencia 7/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

41 Cfr. Jurisprudencia 9/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (Legislación de Oaxaca). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 17 y 18.

42 Cfr. Jurisprudencia 10/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBERES ESPECÍFICOS DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN CONTEXTOS DE CONFLICTOS COMUNITARIOS (Legislación de Oaxaca). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 14 y 15.

43 Cfr. Jurisprudencia 9/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014, páginas 29, 30 y 31.

44 Cfr. Jurisprudencia 9/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS, EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN

la posibilidad de presentar escritos *amicus curiae* (amigos de la Corte), previo a que se emita la sentencia que en derecho corresponda, para resolver un medio de impugnación.<sup>45</sup> Así mismo, ha considerado necesario ampliar el ámbito de competencias de la Sala Superior del TEPJF para entrar a verificar si es constitucional “la inaplicación de normas consuetudinarias” realizadas por los tribunales de menor jerarquía.<sup>46</sup> La mayoría de estas excepciones procesales solo son aplicables para la materia electoral indígena.

Los criterios de jurisprudencia y tesis se han construido bajo una argumentación que implica la interpretación del principio *pro persona* —contemplado en el artículo 1 de la Constitución Federal—, y del derecho de acceso pleno a la jurisdicción estatal de los pueblos y comunidades indígenas —artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Carta Magna—. Para ello, el Tribunal recurre, regularmente, al método hermenéutico de interpretación de normas consistente en analizar el problema jurídico de forma sistemática y funcional de ambos preceptos constitucionales. Además, cabe resaltar que, en la mayoría de los casos, a partir de la reforma de 2011 se citan las normas internacionales sobre este tema: Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convención Americana sobre Derechos Humanos y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Respecto a esto último, es importante señalar que no era común, hasta antes de la reforma de 2011, que el Tribunal fundamentara sus resoluciones en “normas internacionales sobre derechos humanos”. Este es uno de los beneficios que ha implicado establecer, en el artículo 1 de la Carta Magna, que: “Las normas relativas a los derechos humanos se deben de interpretar de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo, en todo tiempo, a las personas la protección más amplia”. Pero, sobre todo, que el sistema de justicia mexicano optara por un modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad difuso, *ex*

---

RESPECTIVA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014, páginas 26 y 27.

45 Cfr. Jurisprudencia 17/2014 de rubro: AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014, páginas 15 y 16.

46 Cfr. Jurisprudencia 17/2014 de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 10, 2012, páginas 30-32.

*officio*. Aunque, evidentemente, dicho control de regularidad no se agota en citar normas internacionales para justificar determinaciones, quizá son tomadas de antemano. En ese sentido, el nuevo modelo de justicia electoral aún tiene bastante camino por construir en el contexto mexicano para su adecuado uso; sobre todo para evitar su aplicación discrecional y desordenada que, lejos de ayudar a la protección efectiva de los derechos humanos en materia indígena, contenido en la Suprema Ley, tendría precisamente el efecto contrario si solo se citaran dichas normas internacionales sin tomar en cuenta su *ratio decidendi*.

Por lo que respecta a los criterios jurídicos no obligatorios (tesis), emitidos por el Tribunal en este periodo, han abordado, casi en su totalidad, temas sustanciales para los derechos político-electorales étnicos. El rubro más concurrido es aquel relacionado con las elecciones por usos y costumbres: requisitos de elegibilidad para ser electos como autoridad municipal, cambio de sistema normativo interno y procedimiento de selección de autoridades municipales, condiciones para considerar válidos los procesos electivos de las comunidades indígenas —lenguaje incluyente, garantía de los derechos de sus integrantes, respeto al sistema normativo interno y a la Constitución federal— y presupuestos para la validez del método de insaculación para proponer un cargo de elección a nivel municipal.

También han sido motivo de pronunciamiento, por parte del Tribunal Electoral, los derechos al autogobierno y a la autonomía. En concepto de dicho órgano jurisdiccional, estos no pueden concretarse si los colectivos indígenas no tienen los derechos mínimos para su existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral.<sup>47</sup> Dicho órgano jurisdiccional es enfático en que toda restricción a la autonomía indígena, que cualquier autoridad pretenda realizar, debe ser estrictamente necesaria y razonable;<sup>48</sup> es decir, debe aprobar el *test de proporcionalidad*. La interpretación del ejercicio de este derecho, por parte de los pueblos indígenas, a juicio de la

47 Cfr. Tesis LXIII/2016 de rubro: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, páginas 117 y 118.

48 Cfr. Tesis LXIII/2016 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ERICTAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, páginas 47 y 48.

Sala Superior, implica la participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden. Ello ha sido motivo de bastantes debates, sobre lo que esta facultad implica, entre otras cosas, cómo y qué autoridad debe solucionar los casos de responsabilidad por el mal uso de recursos públicos que puede generarse. Problema que, naturalmente, se debe resolver por el legislador, pues el ámbito de un juzgador no puede rebasar la *litis* que se dirime en un juicio.

Finalmente, los temas que también han sido objeto de interpretación jurisdiccional, por parte del Tribunal Electoral, aunque con menos frecuencia, son: a) la compatibilidad de derecho indígena con el derecho formalmente legislado, para lo cual es necesario que las normas étnicas, para considerarse constitucionales, no restrinjan los derechos protegidos por la Carta Magna y su autodisposición normativa —reglas y entes encargados para solucionar sus conflictos—. El derecho a la consulta previa, cuando la autoridad administrativa emita actos susceptibles de afectar sus derechos, y los requisitos mínimos para considerarse válida. También, de gran relevancia, el ejercicio de derechos políticos de las mujeres en este tipo de comunidades —el respeto al principio de igualdad—. Además, la obligación de incluir lenguaje incluyente en los procesos electivos, y el ejercicio del “tequio”.<sup>49</sup>

Todo el cúmulo de criterios analizados ha sido producto de múltiples resoluciones por parte del Tribunal Electoral. Su ánimo garantista, a favor de los colectivos indígenas, y el gran déficit legislativo que ha dejado en el abandono la protección efectiva de los derechos político-electorales de estos pueblos y comunidades han impulsado dicha labor.

## CONCLUSIONES

El Tribunal Electoral, desde sus orígenes, ha sido y es una pieza clave para la tutela de los derechos político-electorales de los colectivos indígenas. Los criterios de jurisprudencia y de tesis que ha emitido son prueba de ello.

La mayoría de los criterios jurídicos obligatorios, otorgados por el Tribunal Electoral, han establecido excepciones a las reglas procesales que rigen el sistema de medios de impugnación en materia electoral, en el ámbito

---

49 En el sentido más general, es la tarea o trabajo colectivo que todo vecino de un pueblo debe a su comunidad.

federal. La justificación de ello es la de superar las desventajas procesales en que se encuentran las personas que forman parte de un grupo étnico, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales, que en muchos casos hace imposible que ejerzan, de forma plena, su “derecho de acceso a la justicia”.

Del análisis de todos los criterios, tanto vinculantes como aquellos que no lo son, se desprende que la materia electoral indígena constituye una pieza clave de la justicia electoral en México. Tan solo en el periodo de 2015 a 2016 hubo un incremento del 20,25 % en la resolución de medios de impugnación vinculados con los derechos político-electorales indígenas;<sup>50</sup> esto, si tomamos en cuenta solo el periodo previo (TEPJF, 2016). Por lo cual, es lógico pensar que esa dinámica se incrementará en tanto el legislador siga sin elaborar las leyes necesarias que tome las circunstancias económicas y culturales, y los materiales específicos de estos colectivos indígenas. Las cuales les permita proteger, de manera efectiva, sus derechos.

La solución a los problemas de desigualdad, discriminación y pobreza de dichos pueblos implica, necesariamente, la participación efectiva y responsable del legislador. Estas adversidades no se pueden resolver a golpe de sentencia. Quizá, ni siquiera con la promulgación de leyes. Sin embargo, cabe presumir que es la base indispensable para continuar con la lucha y para garantizar los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas.

## REFERENCIAS

Bárceñas, F. (2010). *Legislación y derechos indígenas de México*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados.

Bustillo, R. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

50 Este incremento de juicios electorales justifica que mediante *Acuerdo General por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de marzo de 2016, fue creada la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del propio tribunal, cuyas funciones son prestar, gratuitamente, los servicios de defensa y asesoría electoral en favor de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, misma que durante los meses de mayo a diciembre de dicha anualidad recibió 81 solicitudes de servicio (información obtenida del Sistema de Información de la Defensoría Pública Electoral).



Cuevas, J. L. (2013). *Costumbre Jurídica*. México: Universidad Veracruzana.

CONACIME (2017). Recuperado de <http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php>

Díaz, H. (2006). Caracoles: la autonomía regional zapatista. *El Cotidiano*, 21(137), 44-51.

González, J. A. (Coord.) (2002). *Constitución y derechos indígenas*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2013). Memoria electoral. Sistemas Normativos Internos. Proceso Electoral 2012-2013. Recuperado de <http://ieepco.org.mx/acuerdos/2014/MEMORIA%20ELECTORAL%202013.pdf>

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2016). *Texto explicativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: INLI.

López y Rivas, G. (2004). *Autonomías. Democracia o contrainsurgencia*. México: Ediciones Era.

López, A. (1999). Los acuerdos de San Andrés y los gobiernos autónomos en Chiapas. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 5(2), 127-145.

López, F. (2009). *Autonomías y derechos indígenas en México*. México: MC Editores.

Recondo, D. (2016). *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sánchez, C. (1999). *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*. México: Siglo XXI.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016). *Informe de Labores 2015-2016*. México: TEPJF.