

Fases de la jurisprudencia electoral en la tutela de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas. Del proteccionismo a la mínima intervención*

*Phases of electoral case-law in the protection
of the political rights of peoples and indigenous communities.
From protectionism to minimum intervention*

Felipe de la Mata Pizana (México)**

Fecha de recepción: 5 de mayo de 2018.

Fecha de aceptación: 6 de diciembre de 2018.

RESUMEN

En el presente artículo se explican las tres fases de la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación con la protección de los derechos indígenas a partir de casos paradigmáticos: etapa fundacional, etapa potenciadora o de fuerte intervención y, en la actualidad, una etapa caracterizada por la mínima intervención y armonización de esos derechos.

* Este artículo desarrolla las ideas expresadas en el marco del 17 periodo de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, actividad paralela (*side-event*): “La participación política de pueblos y comunidades indígenas: políticas públicas, sentencias y observación electoral”, realizado en Nueva York, Estados Unidos de América, el 18 de abril de 2018. Agradezco a Roselia Bustillo y a Alfonso Herrera su colaboración en la preparación de este artículo.

** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana y por la Universidad de Castilla-La Mancha. fdelamata.pizana@te.gob.mx.

PALABRAS CLAVE: derechos políticos, derechos indígenas, pueblos y comunidades indígenas, jurisprudencia electoral.

ABSTRACT

This article describes the three case-law phases of the Federal Electoral Tribunal concerning the protection of indigenous rights: foundational stage; an empowering or strong intervention phase and, at present, a minimal intervention and rights's harmonization stage.

KEYWORDS: political rights, indigenous rights, indigenous peoples and communities, electoral case-law.

Introducción

A lo largo de su evolución, la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha construido distintas aproximaciones a la tutela de los derechos políticos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas. Pueden distinguirse tres etapas definidas por las distintas integraciones que ha tenido el Tribunal desde que se convirtió en un órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial de la Federación:

- 1) Etapa fundacional.
- 2) Etapa potenciadora o de fuerte intervención.
- 3) En la actualidad, una etapa caracterizada por la mínima intervención y la armonización.

En el presente texto se explicará por qué es posible distinguir y cómo se ha caracterizado la protección de los derechos indígenas en esas fases jurisprudenciales, a partir del análisis de casos paradigmáticos que se han sometido a la consideración del Tribunal Electoral, y que coinciden con las integraciones que ha tenido a lo largo de su historia.

Con este recorrido jurisprudencial se pretende evidenciar los distintos perfiles del TEPJF en torno a los derechos indígenas, así como la labor que durante esas fases ha desempeñado con el propósito de sostener, jurídicamente, el Estado pluricultural de derecho al que se refiere el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Se pondrá el acento en las razones fundamentales de los fallos, prescindiéndose, en todo caso, de detalles o secuencias procesales de los juicios, para lograr brevedad y síntesis.

¿Por qué es relevante considerar la identificación y las características de cada una de las etapas de la jurisprudencia en este tema? Es importante porque permitirá, desde un punto de vista tanto académico como judicial, comprender, de mejor manera, la tutela de estos derechos y calibrar

su efectividad de cara a la posible evolución inmediata de la justicia electoral en esta materia. Asimismo, se espera que esta información sirva de insumo para análisis posteriores que, desde diferentes perspectivas y distintas disciplinas, se realicen en torno a este importante tema para México.

Primera etapa. Fundacional

Característica de la etapa

Pocos años después de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación se presentaron ante la Sala Superior los primeros casos relacionados con elecciones por el sistema normativo indígena. Entre estos destacan el de Tlacolulita, en 1999, y el de Santiago Yaveo, en 2002, ambos provenientes de Oaxaca.

Ese hecho se dinamizó con la aplicación ascendente de la muy importante reforma constitucional de 2001 a su artículo 2, que desarrolló con mayor amplitud los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, conforme al principio fundamental de que “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.¹

Como es sabido, esta reforma trataba de dar respuesta al levantamiento armado que tuvo lugar en Chiapas en 1994, considerando los denominados Acuerdos de San Andrés Larráinzar que el gobierno de México firmó el 16 de febrero de 1996 con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, protagonista del movimiento.

Los casos paradigmáticos de la etapa fundacional se caracterizan por una inicial respuesta del Tribunal a la cuestión relativa a si era posible que la jurisdicción electoral conociera de esos asuntos, y en qué medida podía involucrarse en la resolución de los conflictos. Es fundacional porque se caracteriza por la germinación de una voluntad judicial para atender

¹ No es, desde luego, objetivo del presente artículo analizar dicha reforma. Para este tema, véase Cossío (2002).

estas problemáticas con un sentido de aproximación al estado de vulnerabilidad y discriminación histórica que padecían las comunidades y los pueblos indígenas.

Esa cuestión fue contestada por el TEPJF en un sentido positivo en varios asuntos que se pueden considerar, justamente, inaugurales de una larga línea jurisprudencial, existente al día de hoy, en esta materia. Dado que se trata de una aproximación inicial, conscientes de la necesaria atención al problema indígena en materia electiva, estos asuntos fueron de una relevancia extraordinaria para las bases de la jurisprudencia.

Derecho de acceso efectivo de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado (caso Tlacolulita, Oaxaca)

En el caso Tlacolulita (SUP-JDC-37/1999), además de permitir el efectivo acceso a la jurisdicción de las comunidades y los pueblos indígenas, para conocer de elecciones por normas tradicionales en esa comunidad, por primera vez se estimó que la ciudadanía indígena tiene legitimación para presentar medios de impugnación que tengan como finalidad controlar la regularidad de comicios por el sistema normativo interno (jurisprudencia 7/2013).

En el mismo asunto, se estableció que en casos relacionados con la ciudadanía indígena la interpretación de las normas procesales debe hacerse de forma que les sea más favorable a los pueblos indígenas, y no imponerles cargas procesales irracionales o desproporcionadas (jurisprudencia 28/2011).

Por otra parte, se estipuló que toda la ciudadanía y las autoridades estaban obligadas a respetar sus normas consuetudinarias (tesis CXLVI/2002); el lugar en donde se llevan a cabo las elecciones, es decir, preservar el sitio en el que inveteradamente se ha desarrollado la asamblea electoral (tesis CXLV/2002), y la forma de organización para elegir a sus representantes (tesis CXLVI/2002).

Deber de observar la universalidad del sufragio y el derecho a la igualdad y no discriminación de personas indígenas (caso Santiago Yaveo, Oaxaca)

En el caso Santiago Yaveo (SUP-JDC-13/2002), la Sala Superior estableció que la universalidad del sufragio, que se funda en el principio de “una persona, un voto”, debe hacerse efectiva en las comunidades indígenas. Se estimó que si bien las elecciones por sistemas normativos no contravienen por sí mismas el principio constitucional de igualdad, no serán válidas “cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto”.

Desde esta perspectiva,

si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal [agencias municipales u otras localidades del municipio], dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad (SUP-JDC-13/2002).

Por tanto, esta situación “queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal”, al no tener un carácter democrático (jurisprudencia 37/2014, 64-5). Por ello, se señaló que la restricción del derecho a votar de la ciudadanía que no residía en la cabecera municipal en el caso concreto actualizaba una violación a los principios de igualdad y al derecho de no discriminación (tesis CLII/2002).

Las acciones afirmativas indígenas son permanentes y obligatorias de acuerdo con los estatutos del partido político (caso Acción afirmativa PRD-I, Michoacán)

Esta sentencia (SUP-JRC-225/2001) analizó los lugares registrados para diputados por el principio de representación proporcional por el Partido

de la Revolución Democrática (PRD).² Si bien el reclamo tenía que ver con la equidad de género, también se examinaron tanto el reglamento como el estatuto de la entidad política, puesto que en dichos documentos se establecían lineamientos para la postulación de candidaturas por razones de género, indígenas y jóvenes.

En el estudio de las posiciones de la lista reclamada, el Tribunal Electoral señaló que el lugar que se reservó para el registro de personas indígenas, y que no se consideró en la elección interna partidista, era un espacio que no eximía al partido para tomarlo en cuenta, aun cuando existía una coalición, al estar sujeto a las disposiciones estatutarias y reglamentarias de la entidad política. Por ello, debían considerarse ajustes pertinentes de género o respecto a jóvenes en la lista.

En ese sentido, el criterio que se creó fue que las acciones afirmativas no se podían considerar como algo externo y temporal, sino que, al establecerlas en sus estatutos, los partidos políticos se obligaban a observarlas de manera permanente.

La afirmación de tener calidad de indígena debe demostrarse con la vinculación a una comunidad para que proceda la acción afirmativa partidista (caso Acción afirmativa PRD-II)

En esta sentencia (SUP-JDC-405/2003) se analizó el agravio de un promovente que pretendía obtener un mejor lugar en el primer bloque de 10 de la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional propuesta por el PRD, por tener la calidad de indígena.

El Tribunal Electoral señaló que para que válidamente pudiera ejercerse una acción afirmativa indígena, en la integración de la lista para contender

² Cuando el Partido de la Revolución Democrática realizó las fórmulas de las listas de los candidatos por representación proporcional, según su reglamento, reservó un lugar determinado o cuota para un candidato indígena en las circunscripciones en donde esta población era mayor (también en sus órganos directivos para asegurar que su representación al interior fuera pluricultural).

por una candidatura, con independencia de la manera en que se acreditara la calidad de indígena, se requería demostrar ser representante de una población de este tipo, por estar vinculado con su comunidad o con un comité que se hubiera autodefinido como tal.

Dicha exigencia estaba fundamentada en la necesidad de conocer el lugar y sus problemáticas, lo cual solo se consigue por la pertenencia real al grupo étnico específico. Asimismo, indicó que “solamente una persona que se encuentre fuertemente unida a su comunidad podrá expresar sus anhelos y aspiraciones en el órgano legislativo federal (SUP-JDC-405/2003)”. Fue un criterio que originó la tesis I/2004, hoy de carácter histórico.

Estos primeros pasos de la jurisprudencia electoral en la materia fueron por sí mismos trascendentales, en el sentido de que prepararon un terreno inmejorable para la evolución proteccionista y garantista que tendría lugar en la siguiente fase, como se verá a continuación.

Segunda etapa. Potenciadora o de fuerte intervención

Característica de la etapa

La segunda integración del Tribunal Electoral (de 2006 a 2016) lideró la fase histórica denominada de fuerte intervención o potenciadora, fundamentalmente porque varias sentencias de estos años generaron modificaciones intensificadas, tanto en la tutela de los derechos indígenas como en las relaciones de la vida comunitaria.³

También puede considerarse como característica de esta segunda etapa jurisprudencial la convicción del TEPJF de incidir en los conflictos indígenas con la idea de reparar de manera inmediata y directa las violaciones, lo que ocasionó que, con frecuencia, se señalaran como efectos

³ La jurisprudencia y tesis generadas por esta integración de la Sala Superior se encuentran en Santos (2016); véanse, también, TEPJF (2014) y Luna (2012b).

de sus resoluciones, la anulación de los actos o procesos electorales que no hubieran respetado la integridad de los sistemas normativos internos.

Las ventajas de esta fase jurisdiccional han transitado a la época actual, aunque la materialización de esos criterios, como se verá, tienden a tutelar la interculturalidad desde un punto de vista que reduce, en buena medida, el alcance intervencionista de la justicia electoral en la resolución de los conflictos.

Suplencia total de la queja y responsabilidades de la autoridad electoral local (caso Tanetze, Oaxaca)

En el precursor caso Tanetze (SUP-JDC-11/2007) se reconoció la suplencia total de la queja y las consecuencias de ese principio para la actuación de las autoridades electorales. La comunidad indígena de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, por medio de algunos de sus ciudadanos, promovió un juicio para impugnar la determinación de las autoridades locales de no celebrar comicios municipales.

A fin de maximizar los derechos de los miembros de dicha comunidad, el Tribunal Electoral determinó que la suplencia de sus agravios era amplia a favor de los integrantes de comunidades indígenas, incluso con un carácter cuasiabsoluto.

Se precisó que cuando miembros de las comunidades indígenas acudan a defender su derecho a la autodeterminación política ante la autoridad judicial electoral, no solo deben suplirse sus motivos de agravio, sino también su ausencia total. Los jueces deben analizar esta clase de juicios sin más limitación que el respeto a los principios de congruencia y de contradicción.

Los miembros de los pueblos y comunidades indígenas son personas en una situación real de desigualdad, que limita su acceso a la justicia. Para compensar esa circunstancia, el proceso debe caracterizarse por el antiformalismo, a efectos de superar las desventajas procesales en las que se encuentran.⁴

⁴ Véase jurisprudencia 13/2008.

Además, se caracterizó un antiformalismo procesal aplicable a la figura de la notificación efectiva, pues se señaló que el juzgador debe observar las circunstancias específicas del caso (geográficas, contextuales y de comunicación) para constatar que, efectivamente, la notificación fue de conocimiento de las comunidades (jurisprudencia 15/2010). Asimismo, se consideró que la conciencia de la identidad indígena era suficiente para legitimar a las comunidades indígenas en el juicio ciudadano (jurisprudencia 4/2012).

Deber de propiciar la conciliación y derecho a la interpretación más favorable de las normas procesales (caso San Gabriel Guelache, San Miguel Guelache y Asunción Guelache, Oaxaca)

En este juicio ciudadano (SUP-JDC-2542/2007) se analizó que agentes municipales de tres poblaciones (San Gabriel Guelache, San Miguel Guelache y Asunción Guelache), en reiteradas ocasiones, instaron al Instituto Electoral de Oaxaca para obtener una cita, a efectos de participar en las elecciones de dicha municipalidad. La autoridad local en la materia redactó una minuta de trabajo en la que hizo constar la imposibilidad de entablar una plática conciliatoria por falta de comparecencia del presidente municipal, sin que señalara una fecha para los efectos solicitados.

El Tribunal consideró que el instituto electoral local no propició una genuina conciliación entre los grupos representados por las agencias municipales y los ciudadanos de la cabecera municipal. Esta actuación era indispensable para privilegiar la gobernabilidad democrática, pues permitiría evitar conflictos posteriores entre las diversas agrupaciones o comunidades que integraban la municipalidad.

Por tanto, se confirmó el derecho de las personas indígenas a la interpretación de las normas procesales del modo que les resulte más favorable. El artículo 2 constitucional reconoce a estas colectividades el derecho de acceso pleno a la jurisdicción del Estado, e impone el deber de establecer

protecciones jurídicas especiales a su favor, tanto colectiva como individualmente (Ceballos 2014, 105-16).

Reconocimiento de las normas y los procedimientos indígenas en materia electoral, y de las decisiones de la asamblea comunitaria (caso San Jerónimo Sosola, Oaxaca)

El caso San Jerónimo Sosola, Oaxaca, (SUP-REC-2/2011) fue un asunto en el que la Sala Superior insistió en que los usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político mediante el cual una comunidad indígena ejerce un autogobierno y regula sus relaciones sociales, con respeto a la conservación de su cultura.

La Sala Superior reconoció que el sistema jurídico de las comunidades indígenas está integrado por las normas consuetudinarias y aquellas otras establecidas por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía de la comunidad, que es, por regla general, la asamblea comunitaria, en la cual las decisiones deben privilegiar la voluntad de la mayoría.

Finalmente, se determinó que, a fin de garantizar el pleno acceso a la justicia de las comunidades indígenas, así como preservar y enriquecer su lengua, los jueces, al conocer de los medios de impugnación, deben valorar en todo caso la necesidad de designar un intérprete y realizar la traducción de las actuaciones efectuadas en el juicio, tomando en cuenta el idioma en que se presentó la demanda y la lengua de la comunidad.

Garantismo en los derechos indígenas de la materia político-electoral (caso Cherán, Michoacán)

El caso Cherán (SUP-JDC-9167/2011) marcó un parteaguas en la comprensión jurisprudencial de los sistemas normativos indígenas. Ciudadanos de San Francisco de Cherán, Michoacán, solicitaron elegir a sus gobernantes mediante el sistema de usos y costumbres, sin que existiera una ley secundaria que regulara este supuesto. La Sala Superior estableció que esa

circunstancia no era obstáculo para el ejercicio efectivo de los derechos indígenas, y que ameritaba la aplicación directa de la Constitución y de los tratados internacionales en la materia (tesis XXXVII/2011).

Se argumentó que el derecho a la libre determinación y a la autonomía indígena es la base de un conjunto de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica de las comunidades indígenas.

Con base en consideraciones del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acerca del artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas se fundó por la necesidad de preservar una nación con una composición pluricultural, estableciéndose una serie de medidas compensatorias para impulsar la viabilidad de estas comunidades, por lo que se les debe dotar de las condiciones materiales y jurídicas idóneas para su existencia y desarrollo pleno, desde un proyecto propio, en el marco del Estado nacional.

La sentencia reconoce que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas comprende las siguientes vertientes o manifestaciones:

- 1) Derecho de autoafirmación. Otorga a estos pueblos la capacidad exclusiva de proclamar su existencia.
- 2) Derecho a la autodefinición. Les permite determinar por sí mismos quiénes son las personas que los constituyen.
- 3) Derecho a la autoadscripción. Permite a las personas, en lo individual, identificarse como miembros de dichos pueblos (jurisprudencia 12/2013).
- 4) Derecho a la autodelimitación. Posibilita determinar por sí mismos las demarcaciones de su territorio.
- 5) Derecho a la autodisposición. Les permite organizarse de la manera que más resulte conveniente en el ámbito político, social, económico y cultural (jurisprudencia 19/2014).

Además, se confirmó que el derecho de autogobierno implica, entre otros, el de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y su forma de organización, así como a la consulta de todas aquellas medidas de las autoridades estatales que pudieran afectarles, lo que incluye su derecho a determinar si la elección de sus gobernantes debe realizarse por el sistema legal ordinario, o bien mediante sus usos y costumbres (tesis XII/2013).

Derivado de la sentencia, se ordenó al instituto electoral local realizar una consulta en la población a fin de determinar si existían condiciones para organizar comicios por usos y costumbres en el municipio de Cherán, y se dispuso que, en la realización de las consultas y la adopción de las medidas correspondientes, se atendieran los principios establecidos tanto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, toda vez que, en la legislación interna, no existe una regulación específica acerca de estas consultas.⁵

Maximización del derecho de las asociaciones indígenas a constituir partidos políticos (caso Shuta Yoma, Oaxaca)

La asociación civil Shuta Yoma, conformada por miembros de comunidades indígenas de Oaxaca, solicitó que se reconociera su derecho a participar como partido político en procesos comiciales. El Tribunal Electoral decidió que la vista por un plazo de 24 horas que se había fijado a tal asociación para que manifestara lo que a su derecho conviniere transgredió el derecho de previa audiencia (SUP-JDC-1895/2012).

Dada la condición de indígenas de los solicitantes, se estimó que se encontraban en una situación de vulnerabilidad que dificultó estudiar los

⁵ Véanse Luna (2012a) y Solís (2017).

resultados de verificación, la adopción de medidas tendentes a superar las inconsistencias de su padrón de afiliados, así como la satisfacción del mínimo de afiliados requerido por la ley.

La Sala Superior recordó que es obligación de las autoridades interpretar los derechos humanos de la manera más benéfica para los solicitantes, y que, en el caso, su calidad de indígenas constituía una condición extraordinaria que debía ser tutelada en el sentido de maximizar su derecho de asociación y participación política.

Por tanto, se determinó que cuando los integrantes de comunidades indígenas soliciten el registro de un partido político, las autoridades electorales deben interpretar las disposiciones aplicables a los procedimientos de su registro y su constitución de la manera más favorable a esa pretensión, adoptando incluso las medidas compensatorias y adecuadas que maximicen su inclusión y su acceso al sistema democrático.

Obligación de las asambleas comunitarias de hacer efectiva la participación política de las mujeres (caso San Bartolo Coyotepec, Oaxaca)

En los hechos del caso San Bartolo Coyotepec (SUP-REC-16/2014) se advirtió que en una primera elección realizada en la comunidad resultaron electos 10 varones, y que se había impedido la participación de las mujeres para postularse como candidatas. En una segunda vuelta, se limitó a las mujeres a ocupar el cargo de tercer concejal, dejándose firmes los de presidente y síndico.

La Sala Superior estimó que en el proceso comicial no fueron observados los principios de universalidad y equidad previstos en la Constitución, así como en los tratados internacionales. Tampoco se hizo efectivo el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en dicho proceso.⁶

⁶ Similares consideraciones se analizaron en los casos Santo Domingo Nuxáa y San Miguel Tlacotepec.

Por tanto, se determinó la anulación de la elección al no haberse apegado a los principios de equidad de género, y al vulnerarse, de esa manera, el derecho de las mujeres a participar en la elección de los integrantes del ayuntamiento. Esa conculcación trascendió a todos los actos realizados en esa asamblea, sin que se hubiera apreciado la posibilidad de seccionar dichos comicios.

En consecuencia, se declaró la nulidad de la elección de los integrantes del ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, y se instruyó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca a realizar comicios extraordinarios, en los cuales las mujeres pudieran participar para contender en todos los cargos de elección popular.

Finalmente, se vinculó al instituto local para que informara a la comunidad respecto de los derechos a votar y ser votadas de los que son titulares las mujeres, a fin de propiciar condiciones de igualdad sustantiva en la elección de concejales.

Trascendencia de la igualdad de género en el derecho electoral indígena (caso Santo Domingo Nuxaá, Oaxaca)

En el asunto de Santo Domingo Nuxaá (SUP-REC-438/2014), una asamblea general comunitaria eligió a los ciudadanos que integrarían el ayuntamiento con base en una norma consuetudinaria que restringía el derecho de las mujeres a votar y ser votadas; esto se había reflejado en que en la asamblea solo había participado una mujer, además de que, en general, a las mujeres de la comunidad indígena se les había impedido participar en la elección de concejales del ayuntamiento.

La Sala Superior consideró estos actos violatorios del principio constitucional de participación de las mujeres en condiciones de igualdad en las elecciones celebradas con el sistema normativo indígena; en ese sentido, se determinó una práctica discriminatoria que los sistemas normativos indígenas reduzcan la participación de las mujeres a la mera validación de decisiones previas.

Los derechos de las mujeres en la vida política implican garantizar su participación activa en la integración de las autoridades, así como discutir, presentar propuestas, proponer candidatos, y cualesquiera otras formas de participación política. La existencia de costumbres y prácticas que, lejos de permitir o facilitar la inclusión de los géneros en condiciones de igualdad, busquen perpetuar una situación de impedimento a la participación de las mujeres de modo activo en la vida política de la comunidad incide negativamente en el principio de universalidad del sufragio, así como en la participación de hombres y mujeres en igualdad de circunstancias.

Por tanto, toda vez que se actualizó un impedimento a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en la elección celebrada de acuerdo con el sistema normativo indígena, la Sala Superior determinó la nulidad.⁷

Derecho a la autodisposición normativa y al pleno e informado conocimiento de las resoluciones en lengua indígena (caso Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca)

En este asunto (SUP-REC-836/2014), el TEPJF determinó que la autoridad electoral local inobservó los estándares de protección de los derechos a la libre determinación y al libre gobierno de los pueblos indígenas, al haberse inmiscuido de manera directa y activa en la organización del proceso electivo.

Se consideró que se había omitido garantizar el derecho a la autodeterminación de la comunidad indígena en su vertiente de autodisposición normativa y en materia política, al no haber tomado en consideración los acuerdos que se habían llevado a cabo conforme con los sistemas normativos internos.

La Sala Superior anuló la elección de concejales del municipio y ordenó la celebración de una elección extraordinaria en la que se garantizaran

⁷ Véase Bustillo (2017, 35-9).

los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas.

Asimismo, para garantizar el pleno conocimiento de esta resolución por parte de los integrantes del municipio, ordenó la traducción de un extracto del fallo (las consideraciones y los puntos resolutivos) a la lengua mazateca del suroeste, correspondiente a la comunidad quejosa, tomando en cuenta que habitaban ese lugar 11,348 ciudadanos que la hablaban, de los cuales, 2,164 lo hacían de manera exclusiva, es decir, que no hablaban español.⁸

Lo anterior, aunado al grado de analfabetismo existente en el municipio referido, a efectos de garantizar el pleno e informado conocimiento de la resolución, además de la traducción de mérito, se estableció que esta debía difundirse de manera fonética, mediante los mecanismos más idóneos y conocidos en la propia comunidad y que se utilizan comúnmente para transmitir información o mensajes que interesan a todos sus integrantes. Para estos efectos, el Tribunal Electoral vinculó al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, de conformidad con un convenio general de colaboración que ambos habían suscrito, el 6 de mayo de 2014.

Derecho a la administración autónoma de los recursos económicos (caso San Francisco Pichátaro, Michoacán)

En este asunto (SUP-JDC-1865/2015) se impugnó la vulneración de los derechos al autogobierno y a la libre determinación de los pueblos indígenas. En concreto, se razonó acerca de la subsistencia del respeto a sus formas de organización, tanto culturales como políticas y sociales, frente a su necesaria independencia económica.

Se estableció que los mencionados derechos no debían limitarse al ámbito exclusivamente electoral, sino que tienen una dimensión económica,

⁸ Al respecto, véase Carrera (2011).

indisociable del resto de los espacios en que se manifiesta la vida en comunidad, y que ello solo sería efectivo a partir del reconocimiento de su derecho a ejercer directamente, por una autoridad elegida por la propia comunidad, los recursos públicos que le corresponden.

La Sala Superior reconoció los derechos colectivos a la autodeterminación, a la autonomía y al autogobierno de la comunidad relacionándolos a su derecho a la participación política efectiva para determinar su condición frente a las autoridades estatales, así como a administrar los recursos públicos que le corresponden.

En la sentencia, se vinculó al Instituto Electoral de Michoacán para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organizara una consulta previa e informara a la comunidad acerca de la transferencia de responsabilidades respecto a su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le correspondieran.

Por otra parte, también se relacionó al ayuntamiento de Tingambato para que, en caso de que la consulta resultara favorable, se adoptaran las acciones necesarias para garantizar que la comunidad de Pichátaro, Michoacán, recibiera directamente los recursos presupuestales que le correspondieran, teniendo en cuenta las prioridades y estrategias definidas por la propia comunidad para el ejercicio de sus derechos al autogobierno y al desarrollo.

Caso de la candidatura indígena para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió diversos acuerdos mediante los cuales se aprobaron las reglas generales del proceso para elegir integrantes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, las cuales fueron impugnadas ante el Tribunal Electoral. Entre los actos controvertidos se encontraba la omisión en la que había incurrido dicho consejo, en el sentido de adoptar medidas especiales que garantizaran la igualdad material y el respeto a la efectiva participación política

de personas, pueblos y comunidades indígenas en el proceso constituyente (SUP-RAP-71/2016).

En la sentencia, la Sala Superior tomó en consideración que el Congreso o Asamblea Constituyente de la Ciudad de México es un órgano que dimana de la voluntad política del titular originario de la soberanía, que es el pueblo. Con esa base, estimó que en el procedimiento de elección de los 60 de 100 diputados constituyentes debía permitirse y promoverse la participación de toda la ciudadanía.

Como órgano deliberativo encargado de la discusión, elaboración y aprobación de la Constitución de la ciudad, se consideró que debía procurarse una representación adecuada de todas las corrientes políticas de la sociedad. Con esa convicción, la Sala Superior introdujo a las reglas del proceso para la elección de tales diputados dos acciones positivas, una a favor de los jóvenes y otra, de las personas, pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, buscando garantizar una representatividad efectiva de las comunidades y los pueblos indígenas a partir del conocimiento de su cultura, necesidades y reivindicaciones, estableció los lineamientos que los partidos políticos deben seguir para integrar sus listas de candidatos. Así, se señaló que debe aparecer al menos una candidatura indígena en el primer bloque de 10 de las que se propongan para su registro.

Al tratarse de un momento deliberativo fundacional de la ciudad, era necesario incluir a todos los grupos representativos de la sociedad en la integración de dicha Asamblea, especialmente a personas que, se estimó, no solo han sido excluidas del proceso ordinario de la dinámica política, sino que, sobre todo, han sufrido una situación de vulnerabilidad histórica, como son los pueblos originarios de los territorios que en la actualidad ocupa Ciudad de México.

Este caso es trascendente porque genera el deber de los partidos políticos de promover la participación indígena mediante sus infraestructuras, al considerarse que cuentan con padrones amplios de militantes, entre los que se encuentran representados distintos estratos y grupos de la socie-

dad, además de contar con la prerrogativa del financiamiento público y acceso a medios de comunicación, lo que los convierte en vehículos idóneos para la inclusión, la participación política y la representatividad efectiva de las personas, pueblos y comunidades indígenas en el proceso constituyente de Ciudad de México.⁹

*Tercera etapa.
Mínima intervención y armonización*

Característica de la etapa

Se denomina como de mínima intervención a la tercera y actual etapa jurisprudencial del Tribunal Electoral, en materia de derechos y colectividades indígenas. Esto debido a que se caracteriza mayormente por que, en la búsqueda del ejercicio efectivo a la autodeterminación y a la autonomía de los pueblos indígenas, se ordenó a las autoridades y a los integrantes de las comunidades a que, con el recurso de mediación o de un diálogo intercultural, lleguen a un consenso para solucionar sus problemas internos.

Lo anterior de ninguna manera significa que la justicia electoral escape a la perspectiva intercultural en la resolución de los conflictos, sino que, en su aplicación, se actualice una deferencia a los sistemas normativos internos, como base fundamental para la solución de los problema electivos.

Se trata de una aproximación a la resolución de los problemas que puede calificarse como preventiva o provisional, tras la cual, en caso de que no se llegue a una solución en el ejercicio de su autonomía, ante la falta de reconocimiento de los derechos de sus integrantes, se pueda efectivamente incidir en los asuntos del sistema normativo interno. Enseguida se verán algunos de los casos que se pueden considerar paradigmáticos de esta etapa.

⁹ Al respecto, véase Coello (2016, 210-3).

**Reconocimiento de las comunidades
(agencias municipales) como autónomas.
Territorios que tienen derecho a ser tratados
como una comunidad con los mismos derechos
que la cabecera municipal**

Caso Tataltepec de Valdés, Oaxaca

Se trató de una controversia entre la cabecera municipal de Tataltepec de Valdés y la agencia de Tepenixtlahuaca (SUP-REC-39/2017), debido a que existía un conflicto relacionado con el hecho de que el sistema normativo de la cabecera municipal no permite participar a dicha agencia en la elección de las autoridades integrantes del ayuntamiento.

Para resolver el caso planteado, el Tribunal Electoral consideró que Tataltepec y Tepenixtlahuaca son dos comunidades distintas en los hechos, pero que se asientan en un mismo territorio delimitado administrativamente como municipio. En ese sentido, desde una perspectiva intercultural, son comunidades indígenas igualmente autónomas e independientes, puesto que, siendo distintas, cada una es titular de los derechos fundamentales respectivos. Por tanto, se configuró un conflicto intercomunitario.

Lo anterior debido a que cada comunidad cuenta con su propio sistema normativo interno de elección de autoridades. La nulidad de los comicios municipales, por no permitir participar a la agencia, no es una medida necesaria, ya que esa decisión está fuera del contexto fáctico y cultural del caso concreto, al ser comunidades indígenas diferentes.

Así, en la medida en que son comunidades autónomas, cada una puede delimitar cuáles son los criterios de pertenencia a la comunidad para poder elegir a sus autoridades tradicionales; de manera que, en ejercicio de sus derechos de autonomía y autodeterminación, pueden determinar válidamente que solo quienes pertenecen a Tataltepec tienen el derecho de ser elegidos como autoridades de su comunidad, mientras que únicamente quienes pertenecen a Tepenixtlahuaca pueden ser elegidos como sus autoridades.

Así, la perspectiva intercultural permite estimar que no se vulnera el derecho a la universalidad del voto pasivo de la agencia, porque si se considera a Tepenixtlahuaca como una comunidad autónoma y autodeterminada, el derecho comunitario de participación pasiva se cumple en la comunidad de la agencia, por lo cual no se justifica anular la elección de Tataltepec, pues, en el caso concreto, la universalidad del voto pasivo de Tepenixtlahuaca solo tiene ámbito de aplicación en la propia comunidad.

Caso Ixtlán de Juárez, Oaxaca

Se trató de otro conflicto intercomunitario en el que varias comunidades indígenas autónomas tenían posturas antagónicas entre sí, debido a que Ixtlán de Juárez es un municipio que integra 13 comunidades y 6 de ellas no participaron en la elección para el ayuntamiento en el proceso 2016.

En la sentencia (SUP-REC-1185/2017 y acumulados) se argumentó que si bien no se permitió votar y ser votados a integrantes de las agencias, ello no conduce a la conclusión de que se haya vulnerado el principio de universalidad del sufragio, porque los derechos políticos, desde una perspectiva intercultural, se encuentran íntimamente relacionados con el concepto de identidad de las personas con la comunidad política en la que quieren intervenir.

En ese contexto, si las comunidades a las que pertenecen los miembros de las agencias inconformes han sido autónomas de la comunidad que se asienta en la cabecera municipal, no hay razones válidas para considerar que la exclusión de aquellos en las elecciones de la cabecera municipal constituya una vulneración al principio de universalidad del sufragio. Esto en la medida en que los inconformes no tienen vínculos que los identifiquen razonablemente como miembros de la comunidad en que se llevó a cabo la elección.

Por tanto, las comunidades ejercen su autonomía y autodeterminación independientemente del sistema orgánico-administrativo municipal. Así, las comunidades tienen el derecho de determinar su orden de gobierno interno,

aun cuando formen parte de un municipio que elija a sus autoridades con el sistema de partidos políticos, e independientemente de las categorías administrativas que les asigne la ley de cada entidad federativa.

Caso Santiago Matatlán, Oaxaca

El conflicto (SUP-REC-33/2017) versó en que la agencia de San Pablo Güiila, perteneciente al municipio, no fue considerada por la cabecera municipal para ejercer su derecho a la participación política. De ahí que la autoridad responsable (la Sala Regional Xalapa del TEPJF), al haber anulado la elección, no consideró la universalidad del voto desde una perspectiva intercultural.

Se siguió un criterio similar al del caso Tataltepec de Valdés e Ixtlán de Juárez, pues se analizaron los sistemas normativos tanto de Santiago Matatlán como de San Pablo Güiila. En estos se observó que se trataba de comunidades autónomas distintas. Así, a la agencia se le debía tratar con esa condición de autonomía y de modo igualitario a la cabecera. En ese sentido, entonces se le tenían que consultar todas las decisiones que le pudieran afectar.

Juzgar con perspectiva intercultural y de género

Caso San Pedro Mártir, Oaxaca

Se impugnó la nulidad de la elección celebrada en San Pedro Mártir, Oaxaca, porque no se observó el sistema normativo indígena vigente en la comunidad para la elección de sus autoridades comunales. En la sentencia (SUP-REC-38/2017) se señaló que debían estudiarse los requisitos establecidos para las mujeres a partir de una perspectiva intercultural, pues existía un trato discriminatorio con la norma que señalaba que los cargos pertenecientes al escalafón (sistema de cargos de la comunidad) podían ser cumplidos por medio de sus maridos.

En San Pedro Mártir, las obligaciones comunales se cumplen por unidad familiar y no por individuo, razón por la cual el cumplimiento por cualquiera de quienes integran la unidad es considerado por quienes la conforman.

En el caso, se estimó que debía atenderse la cosmovisión de la comunidad, considerando que existían evidencias de participación activa de las mujeres en la toma de decisiones políticas, en el marco de sus normas comunitarias y especificidades culturales. El conflicto que subyacía realmente no tenía que ver con una discriminación en su participación política, sino con un conflicto comunitario de otra naturaleza. En consecuencia, se señaló que debía juzgarse con perspectiva intercultural y de género.

Antes de resolver, los juzgadores deben tomar debidamente en cuenta las particularidades culturales de quienes están involucrados para los distintos efectos que pudieran tener lugar. Es necesario observar nuevos referentes para pensar el género desde la diversidad cultural y las cosmovisiones de los pueblos y comunidades indígenas. Los jueces están llamados a tutelar identidades femeninas que tengan en cuenta la diversidad cultural y social, las jerarquías sociales, la exclusión, el racismo, el sexismo y la discriminación, así como las múltiples formas de desigualdad y sus interconexiones contextuales.

Caso Santiago Xiacuí, Oaxaca

En este caso (SUP-REC-153/2017 y SUP-REC-1136/2017 acumulados) se solicitó la nulidad de la asamblea general comunitaria que eligió a las y los integrantes del ayuntamiento de Santiago Xiacuí, Ixtlán de Juárez, Oaxaca, porque no se garantizaron el principio de universalidad del sufragio y el derecho de participación política de las mujeres frente a los hombres en condiciones de igualdad. Lo anterior, debido a que no se les permitió votar y ser votadas para los cargos de presidenta municipal, síndica y regidora de Hacienda.

La Sala Superior expuso que no existía una vulneración a los principios de universalidad del voto ni al derecho de participación política de las mujeres, ya que la propia comunidad, mediante su libre determinación, cambió y se encuentra en proceso de transición en su sistema normativo interno. Por lo tanto, desde una perspectiva de género intercultural, se respetó la

participación política de las mujeres de Santiago Xiacú: por primera vez hay dos regidoras, y su participación en la asamblea ha sido la de mayor asistencia en las últimas tres elecciones.

Se estableció que la realidad de las comunidades se transforma ante la demanda y la obligación de las mujeres de participar políticamente, tanto pasiva como activamente; en tanto, la comunidad, en ejercicio de su auto-determinación, estimó atender la participación política de las mujeres, incorporando a cuatro de ellas a varias regidurías.

**Derecho al autogobierno y a la elección
de autoridades desde el sistema normativo indígena,
sin necesidad de una legislación positiva
(caso Ayutla de los Libres, Guerrero)**

En la sentencia (SUP-JDC-281/2017), se estudió un asunto en el que varios habitantes del municipio controvirtieron la omisión legislativa del Congreso local, consistente en no regular el derecho de autogobierno y la forma de elegir a sus autoridades por el sistema normativo indígena.

La Sala Superior determinó inexistente la omisión legislativa alegada, porque en la legislación de Guerrero sí se advirtió reconocido, protegido y garantizado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el derecho, a quienes resulten electos, de acceder a tales cargos.

Además, considerando el principio de maximización de la autonomía y el autogobierno, así como el de interferir mínimamente en las decisiones comunitarias, se determinó que es la comunidad quien debe establecer las normas y los mecanismos que rijan sus elecciones.

Se enfatizaron los derechos a la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas y, en ese sentido, se vinculó al Consejo General y demás órganos competentes del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero para que realizaran todas las acciones y medidas que fueran

necesarias a fin de garantizar la organización y la elección de sus autoridades municipales de acuerdo con el propio sistema normativo indígena.

Composición colegiada de autoridades del ayuntamiento, con miembros de todas las comunidades del municipio, electas por dirigentes u órganos máximos comunitarios conforme a sus tradiciones y normas (caso Santa María Sola, Oaxaca)

Esta sentencia (SUP-REC-1207/2017) es importante porque interpreta la figura del administrador municipal. Ello se deriva de la solicitud de revocar la sentencia de la Sala Regional Xalapa, pues validó una elección en el municipio de Santa María Sola que se llevó a cabo en un lugar distinto de donde tradicionalmente se realiza, el palacio municipal.

En este sentido, al haberse modificado el lugar de votación —y por lo que solamente acudió a votar un poco más de la mitad de los electores, a diferencia de los comicios anteriores, además de que tampoco hubo un consenso en el método de elección—, la Sala Superior decidió anular los comicios e indicar que la asamblea comunitaria convocara a otros, en los que se garantizara el derecho a la participación política de la ciudadanía del municipio.

Para ello, la Sala Superior consideró que debía designarse una autoridad provisional a fin de que llevara la administración municipal, mientras se organizaban las nuevas elecciones. Señaló que la designación de dicha autoridad únicamente debía serlo hasta la celebración de la asamblea general comunitaria para elegir a las autoridades que integrarían el ayuntamiento para el periodo 2017-2019.

De acuerdo con la legislación, en estos supuestos debe señalarse a un encargado de la administración municipal, figura que ha sido designada en la práctica por una autoridad externa al municipio, como es el Congreso del estado, lo cual rompe con las decisiones colegiadas que, mediante

las asambleas generales comunitarias, eligen a quienes gobernarán la comunidad por un determinado tiempo.

De tal forma que, para garantizar la autodeterminación y autonomía de cada comunidad indígena (que integra un municipio) y el derecho colectivo a ser consultadas previamente, se indicó que la autoridad suplente encargada de la administración municipal debía integrarse como un órgano colegiado y no por una sola persona, y que debía estar compuesto por miembros de las diversas comunidades del municipio, elegidos por los dirigentes u órganos máximos comunitarios conforme a sus tradiciones y normas.

Pluralismo jurídico e interlegalidad.

Su observación permanente para tutelar el derecho a la libre determinación y la autonomía indígena (caso San Dionisio Ocoatepec, Oaxaca)

Se impugnó que la Sala Regional Xalapa transgredió el sistema normativo interno del municipio, al haber realizado una incorrecta interpretación de la autonomía y libre determinación, al restringir a los *tequitlatos*, figura central de su sistema normativo interno (SUP-REC-1148/2017).

Por ese motivo, se consideró que se vulneraban diversos preceptos constitucionales y convencionales que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación para elegir a sus autoridades de acuerdo con su normativa interna y sus prácticas tradicionales.

El análisis de la figura de los *tequitlatos*, efectivamente, llevó a confirmar que el sistema de elección del municipio tiene como base la conformación de cuatro secciones, las cuales son representadas, cada una, por un *tequitlato*.

Los *tequitlatos*, en términos generales, forman parte de la organización tradicional e indígena y del sistema de cargos del municipio. Son el órgano colegiado electoral comunitario y representan a las secciones de la cabecera municipal. Tienen como tarea principal llevar libros de registro de los

cargos comunitarios que han cumplido los ciudadanos, entre otras cuestiones específicas.

En uso de su autonomía, se consideran la instancia directamente responsable de nombrar a los candidatos para concejales que conformarán el ayuntamiento, quienes no reciben remuneración alguna por su cargo.

Ahora bien, contrario a lo sostenido por la Sala Regional Xalapa en el caso, en el sentido de que dicha figura era opuesta al artículo 115 de la Constitución federal, porque los cargos de regidores y sus suplentes se asignaban de manera directa de los cuatro *tequitlatos*, se trata de una figura sustentada en el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el artículo 2 de la CPEUM.

Con lo anterior se reitera el reconocimiento de que el derecho indígena, conformado por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, se encuentra al mismo nivel que el derecho formalmente legislado.

Al respecto, se decidió que los *tequitlatos*, al formar parte del órgano colegiado electoral comunitario, eran autoridades amparadas por el bloque de constitucionalidad. Se consideró que el derecho a la organización política de las comunidades conlleva la capacidad para definir a sus instituciones, las cuales no necesariamente tienen que corresponder o tener un equivalente con las del Estado.

Así, precisamente, mediante el diálogo entre los habitantes del municipio, y por medio de sus asambleas, se puede llegar a acuerdos, con el fin de superar barreras e incluir o modificar aspectos que incluso no se encuentran regulados en su sistema normativo.

En ese sentido, la Sala Superior reconoció la prevalencia del pluralismo jurídico y de la interlegalidad¹⁰ como elementos fundamentales que no pueden estar ausentes para tutelar el derecho a la libre determinación y su

¹⁰ La interlegalidad es la intersección de diferentes órdenes legales. En ese sentido, el pluralismo jurídico, desde el enfoque de la interlegalidad, permite comprender la relación histórica entre distintos sistemas jurídicos.

autonomía, así como para preservar la identidad cultural y las formas propias de organización político-social.

Caso relacionado con distritos electorales indígenas

En el proceso electoral 2017-2018, por primera vez se confirmó y maximizó el derecho al voto pasivo y a la representatividad indígena,¹¹ en conjunto con la paridad de género a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa.

En ese sentido, se verificó una redistribución, previa consulta a los pueblos para identificar los nuevos distritos electorales indígenas, justamente a partir del número de población indígena. Al final, resultaron 28 distritos indígenas de los 300 distritos federales electorales en los que está dividido México.

A partir de esa redistribución, una medida adoptada por la autoridad administrativa electoral es que los partidos políticos deben postular fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en, al menos, 12 de los 28 distritos electorales con población indígena, de los cuales 6 debían ser hombres y 6 mujeres.

Su constitucionalidad fue impugnada ante el Tribunal Electoral (SUP-REP-076/2017), y se resolvió que constituyen acciones afirmativas que tienen por finalidad materializar la igualdad en el ejercicio del derecho al voto pasivo de las personas indígenas, además de que se trata de una solución para superar la subrepresentación de este grupo.

Así, se consideró que la paridad de género y la identidad pluricultural son principios constitucionales transversales que deben ser observados por los partidos políticos.

Lo destacable del caso es que esta medida es por vez primera exigible a los partidos políticos: deben registrar a personas indígenas en 13 distritos.

¹¹ Las personas indígenas constituyen 21.5 % de la población mexicana, según los datos de 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El Tribunal incrementó un distrito más, al advertir que todos estos distritos cuentan con 60 %, o más, de personas que se autoadscriben como indígenas, y resolvió que, además, deben postularse 7 de un sexo, y 6 de otro, es decir, de forma paritaria.

Se trata de una cuota electoral mínima, mas no limitativa, con la que se aseguran, al menos, 13 diputaciones federales con representantes indígenas, y, por primera vez en la historia representativa, hubo postulaciones de mujeres en, por lo menos, 6 distritos electorales.

Desde luego, la etapa jurisprudencial de intervención mínima no deja de reconocer que la paridad de género y la identidad pluricultural son principios constitucionales torales de los sistemas normativos internos, transversales, y plenamente exigibles a los partidos políticos; en ese sentido, se recurre igualmente a dar a estos aspectos plenos efectos normativos.

Consideración conclusiva

La justicia electoral indígena, construida conforme a las tres distintas fases jurisprudenciales que se han desarrollado en este trabajo, presenta un elemento invariable: la convicción del Tribunal Electoral en el sentido de que la jurisdicción juega un papel relevante en la tutela de los derechos de las personas, comunidades y los pueblos indígenas, desde la perspectiva de la composición pluricultural del Estado mexicano, como se consagra en el artículo 2 de la Constitución federal.

Con los casos paradigmáticos descritos en este texto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha abonado a las posibilidades de un ejercicio cada vez más efectivo de los derechos políticos de los pueblos y personas indígenas para que gocen, junto al resto de la población, de las mismas oportunidades de participación en la dirección de los asuntos públicos, de votar, y de ser elegidos en los procesos de elección de sus autoridades.

Las distintas aproximaciones de la jurisprudencia a lo largo de su evolución se deben a los diversos modos de observar la relación que debe

mantener la justicia electoral con la protección de los derechos de los indígenas.

A finales de la década de 1990 el Tribunal decidió incursionar en la creación de instituciones básicas para contribuir a disminuir la condición histórica de discriminación social de ese sector. Esas bases fueron centralmente relevantes para favorecer su acceso a la justicia y fomentar su participación política, a partir de sus propias maneras de comprensión de la vida comunitaria. La reforma constitucional del artículo 2 constitucional de 2001 fue sumamente importante para impulsar esos criterios.

La segunda integración del Tribunal Electoral, a partir de 2006, puso acento en la preocupación por dinamizar la resolución de los conflictos comunitarios, al grado de emitir sentencias orientadas por un perfil fuertemente proteccionista y hacia la maximización de los derechos indígenas en las más diversas manifestaciones: procesales, autonomía y autogobierno, autoadscripción, libre asociación y participación política de las mujeres indígenas, por destacar algunos ejemplos.

Finalmente, se advierte que, en su última fase jurisprudencial, el TEPJF ha privilegiado un perfil de aproximación menos intervencionista en la resolución y la toma de las decisiones comunitarias, así como de armonización de los diferentes derechos y principios subyacentes a los sistemas normativos de distintos grupos o comunidades, y también de las perspectivas de interculturalidad y de género que, con frecuencia, presentan puntos de contacto y de fricción.

Se ha cobrado conciencia de que la magistratura electoral no puede apartarse de pensar los conflictos comunitarios con una perspectiva intercultural y de género y, así, desde esa dimensión, observar las normas, instituciones públicas, y prácticas y aspectos estructurales (sociales, económicos y culturales) que puedan afectar el ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía indígena, con la idea del respeto a la pluriculturalidad como componente esencial de la sociedad mexicana.

La convicción de la jurisdicción electoral, en los diversos ajustes que pueden advertirse en sus criterios, mantiene la línea de favorecer de manera efectiva la pluriculturalidad, así como de aliviar las tensiones que, en esa lógica, pueden reproducirse en la cotidianidad de los pueblos y comunidades indígenas a la hora de hacer efectiva la participación política activa de sus integrantes en los procesos electivos.

Es responsabilidad de la judicatura electoral fomentar la transversalidad de la perspectiva intercultural en los procesos electorales, así como aspirar permanentemente a que todas las personas practiquen su ciudadanía plena, igualitaria y sin discriminación, en cuanto que estas son características propias de una democracia verdaderamente sustantiva.

Fuentes consultadas

- Bustillo Marín, Roselia. 2017. “La judicialización de conflictos en las elecciones por el sistema normativo indígena”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 20 (julio-diciembre): 21-47.
- Carrera Guzmán, Celso. 2011. *Acercamiento gramatical a la lengua mazateca de Mazatlán Villa de Flores, Oaxaca*. México: Inali.
- Ceballos Daza, José Luis. 2014. Reconocimiento de legitimación activa en comunidades indígenas. SUP-JDC-2542/2007. En TEPJF 2014, 105-16.
- Coello Garcés, Clicerio. 2016. *Repensar la ciudadanía. Derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables*. México: Tirant lo Blanch.
- Cossío Díaz, José Ramón. 2002. “La reforma constitucional en materia indígena”. *Revista Mexicana de Derecho Público* 3 (abril): 145-73.
- Jurisprudencia 13/2008. COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 3, México: TEPJF, 17-8.
- 15/2010. COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PAR-

- TICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 6, México: TEPJF, 21-2.
- 28/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 9, México: TEPJF, 19-20.
- 4/2012. COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 10, México: TEPJF, 18-9.
- 7/2013. PUEBLO INDÍGENA. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LO CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 12, México: TEPJF, 19-21.
- 12/2013. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTODSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 13, México: TEPJF, 25-6.
- 19/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPO-
NEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO. *Gaceta Jurisprudencia y Te-
sis en materia electoral* 14, México: TEPJF, 24-6.
- 37/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFEC-
TUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VUL-
NERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. *Gaceta
Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15, México: TEPJF, 64-5.
- Luna Ramos, José Alejandro. 2012a. “Garantismo judicial electoral a tra-
vés del control de convencionalidad: el caso Cherán”. *Revista del Ins-
tituto Federal de Defensoría Pública* 13 (junio): 253-91.
- . 2012b. “Los derechos políticos de las comunidades indígenas: Apor-
tes jurisdiccionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fe-
deración”. *Quid Iuris* 16 (marzo): 21-32.

- Santos Contreras, Alejandro, comp. 2016. *Sistemas normativos indígenas*. T. 12 de *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década, 2006-2016*. México: TEPJF.
- Sentencia SUP-JDC-37/1999. Actores: Herminio Quiñonez Osorio y Ángel García Ricardez. Autoridades responsables: LVII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, y Consejo General del Instituto Electoral. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JDC-37-1999.pdf> (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-JDC-13/2002. Actores: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortiz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez. Autoridad responsable: Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JDC-13-2002.pdf> (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-JDC-405/2003. Actor: Pável Meléndez Cruz. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/JDC/SUP-JDC-00405-2003.htm> (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-JDC-11/2007. Actores: Joel Cruz Chávez y otros. Autoridades responsables: Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca y otras. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00011-2007.htm> (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-JDC-2542/2007. Actores: Moisés Ramírez Santiago y otros. Autoridades responsables: Instituto Estatal Electoral y Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02542-2007.htm> (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-JDC-9167/2011. Actores: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

- Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm> (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-JDC-1895/2012. Actora: Shuta Yoma, A. C. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-01895-2012.htm> (consultada el 27 de marzo de 2019).
 - SUP-JDC-1865/2015. Actores: Jesús Salvador González y otro. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán de Ocampo. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1865-2015.pdf (consultada el 27 de marzo de 2019).
 - SUP-JDC-281/2017. Actores: Domingo Xochitla Castro, Fernando González Villanueva y otros. Autoridad responsable: Sala de la Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-02/sup-jdc-0281-2017.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2019).
 - SUP-JRC-225/2001. Actor: Coalición Unidos por Michoacán. Autoridad responsable: Quinta Sala Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. En *Derechos político-electorales de los indígenas*, Roselia Bustillo Marín. 2015. México: TEPJF.
 - SUP-RAP-71/2016. Actores: Radiodifusoras Capital, S. A. de C. V. y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP_2016_RAP_71-551218.pdf (consultada el 27 de marzo de 2019).
 - SUP-REC-2/2011. Actor: Emilio Mayoral Chávez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal,

- con sede en Xalapa Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/REC/SUP-REC-00002-2011.htm#vistos> (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-REC-16/2014. Recurrente: Abigail Vasconcelos Castellanos. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00016-2014.htm> (consultada el 27 de marzo de 2019).
 - SUP-REC-438/2014. Recurrentes: Inés Eugenia Martínez López y otra. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2014-05-14/sup-rec-0438-2014.pdf> (consultada el 27 de marzo de 2019).
 - SUP-REC-836/2014. Recurrentes: José Luis Martínez y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2014-05-21/sup-rec-0836-2014.pdf> (consultada el 27 de marzo de 2019).
 - SUP-REC-33/2017. Actores: Felipe Sernas Cortés y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-07-12/sup-rec-0033-2017.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2019).
 - SUP-REC-38/2017. Actores: Sara Rocío Rodríguez Pérez y otros. Autoridad responsable: Sala Regional de la tercera circunscripción plurinominal electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en

- Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-28/sup-rec-0038-2017.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2019).
- SUP-REC-39/2017. Recurrentes: Anteógenes y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-28/sup-rec-0039-2017.pdf> (consultada el 27 de marzo de 2019).
- SUP-REC-153/2017 y SUP-REC-1136/2017 acumulados. Recurrentes: Elva Guadalupe Vásquez López y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-07-05/sup-rec-0153-2017.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2019).
- SUP-REC-1207/2017. Recurrentes: Lamberto Antonio Montañó Santos y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-08-16/sup-rec-1207-2017.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2019).
- SUP-REC-1148/2017. Recurrentes: Pedro Martínez Luis y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-02/sup-rec-1148-2017.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2019).
- SUP-REC-1185/2017 y acumulados. Recurrente: Román Manuel Aquino Matías y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Poder

- Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal electoral con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-06-28/sup-rec-1185-2017.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2019).
- SUP-REP-076/2017. Recurrente: MORENA. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-04-26/sup-rep-0076-2017.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2019).
- Solís Castro, Juan. 2017. “Los efectos de la consulta previa a las comunidades indígenas frente a la función del legislador”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 19 (enero-junio): 121-50.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México: TEPJF.
- Tesis CXLV/2002. 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 (2003): 210-1.
- CXLVI/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6 (2003): 212-3.
- CLII/2002. USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6 (2003): 213-4.
- XXXVII/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL DE SUS DERECHOS, DEBE APLICARSE LO

DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 9, México: TEPJF, 50-1.

- XII/2013. USOS Y COSTUMBRES. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS CONSULTAS EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, PARA CELEBRAR ELECCIONES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 12, México: TEPJF, 37-8.
- S3EL 001/2004. ACCIÓN AFIRMATIVA INDÍGENA. VINCULACIÓN INDISPENSABLE CON UNA COMUNIDAD (Estatutos del PRD). *Índice alfabético de tesis históricas. Compilación 1997-2003, 1887.*