



DERECHOS

INDÍGENAS EN LAS

SENTENCIAS
DEL TEP JF

6 Cuadernos de Divulgación
de la Justicia Electoral

Jorge Hernández Díaz

Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF

Jorge Hernández Díaz

Profesor-Investigador del Instituto
de Investigaciones Sociológicas
de la Universidad Autónoma de
Benito Juárez de Oaxaca. Doctor en
Antropología por la Universidad de
Connecticut.

340.113
H769d Hernández Díaz, Jorge.

Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF / Jorge Hernández Díaz. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

81 pp.-- (Cuadernos de divulgación de la justicia electoral; 6)

ISBN 978-607-708-062-6

1. Derechos indígenas – México. 2. Derechos políticos. 3. Derechos del ciudadano. 4. Derecho consuetudinario – México. 5. Sentencias – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). I. Título. II. Serie.

SERIE CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Primera edición 2011.

Primera reimpresión 2012.

DR. 2011 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,

CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,

teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-062-6

Impreso en México

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	11
La ciudadanía en conflicto	12
Sustento legal de las políticas del reconocimiento en México	19
La justicia electoral: un referente de los derechos indígenas	24
Prevalencia del derecho positivo sobre las normas consuetudinarias	26
La formalidad del derecho positivo frente a la flexibilidad del derecho consuetudinario	33
Los dilemas de las normas consuetudinarias	44
Justicia electoral y derechos indígenas	53
Conclusiones	64
Fuentes consultadas	74

PRESENTACIÓN

En esta entrega de la serie Cuadernos de divulgación de la Justicia Electoral, el doctor Jorge Hernández Díaz, experimentado antropólogo e investigador de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, aborda un tema sumamente sensible de la realidad mexicana actual: los derechos indígenas.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es consciente de la deuda histórica que México tiene con los pueblos originarios de esta nación, así como de la indispensable integración activa de éstos en la vida política del país para poder constituir un régimen político incluyente, en el que se respeten las diferencias y se valore la diversidad. En otras palabras, el Tribunal reconoce que la incorporación del mundo indígena es necesaria para poder apuntalar una auténtica democracia. En razón de lo anterior, este fascículo pone al alcance del lector un texto que trata la cuestión indígena en el terreno de la justicia electoral, concretamente en las sentencias del TEPJF.

El autor de este material divide su texto en siete secciones, más una introducción, las conclusiones y las fuentes consultadas. En el primer apartado, aborda una cuestión medular para entender el tema indígena: la conformación de los estados-nación, basada en factores homogeneizantes, que en muchos casos ha resultado excluyente al buscar construir identidades nacionales únicas. En esta sección también se exponen los dilemas que afronta la dicotomía entre la construcción de la ciudadanía como identidad individual y la exigencia del reconocimiento de los derechos colectivos, como los indígenas.

Posteriormente, el doctor Hernández Díaz hace un breve recuento del camino andado en nuestro país para lograr el reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus integrantes como sujetos de derecho. Así, reseña los movimientos iniciados en los años de 1980 y los frutos que rindieron en la siguiente década, con reformas constitucionales y la adopción de instrumentos internacionales que buscaban reivindicar la causa indígena.

En las siguientes dos secciones, el autor comienza a esbozar los retos de los magistrados del Tribunal Electoral para hacer compatibles el derecho positivo y el consuetudinario que distingue a las comunidades indígenas, pues a la fecha –alerta– existe una prevalencia del primero sobre el segundo. Como ejemplo, se analizan las resoluciones SG-JDC-5962/2009, en la que se resuelve un asunto acaecido en una comunidad cucapah de Sonora, y las SUP-JDC-023/2002 y SUP-JDC-024/2002 acumulados, que se refieren a un conflicto ocurrido en el municipio mixte de Quetzaltepec, en el estado de Oaxaca. Como complemento, el autor también refiere las sentencias SUP-JDC-01/2002, SUP-JDC-02/2002, SUP-JDC-03/2002 y SUP-JDC-04/2002 (caso San Sebastián Tutla); la SUP-JDC-745/2002 (proceso de San Juan Quiotepec); la SUP-JDC-20/2008 (San Juan Mixtepec, distrito de Juchitán); y la SUP-JDC-2542/2007 (San Juan Bautista Guelache Etla).

Casi para finalizar, el doctor Hernández aborda los dilemas que afrontan las normas consuetudinarias para su aplicación. Esta reflexión la realiza a la luz de las sentencias SUP-JDC-31/2008 y acumulados y la SUP-JDC-54/2008, las cuales se refieren a los conflictos electorales relacionados con el esquema de los usos y costumbres de San Jerónimo Sosola y San Mateo Piñas, Oaxaca. Esta discusión la continúa en las conclusiones, al exponer algunas otras decisiones del Tribunal sobre casos en los cuales se ha debido dirimir entre la aplicación irrestricta de la ley electoral y la del derecho consuetudinario, regido por usos y costumbres.

El material que el lector tiene en sus manos le resultará de gran utilidad para comprender de mejor manera la realidad del mundo indígena. Para el Tribunal, sin duda, esta obra ha sido valiosa para identificar las áreas de oportunidad que ayudarán a reivindicar las deudas que la justicia electoral pudiera tener pendientes.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

INTRODUCCIÓN

El reclamo de los pueblos indígenas para que se establezcan prerrogativas de carácter colectivo que les garanticen el derecho a mantenerse como grupos social y culturalmente diferenciados, así como la manera en la que se está dando satisfacción a dichas demandas, no se puede entender sin aludir al debate sobre la constitución del Estado-nación y el carácter multicultural o pluricultural del Estado contemporáneo. El Estado –considerado como un conjunto de organizaciones que en su totalidad poseen la facultad de instaurar las normas que guiarán a una determinada sociedad, ejerciendo su poder en un territorio previamente establecido– se caracteriza, según Max Weber, por mantener el monopolio legítimo de la violencia. De acuerdo con la opinión de algunos filósofos como Habermas (1999), en su etapa más reciente, para que un Estado se constituya como tal, es necesario que cuente con ciertos elementos básicos; entre ellos, el pueblo, cuya principal característica radica en su universalidad y en una integridad cultural específica. No podría existir Estado-nación sin pueblo, ni pueblo sin Estado.

De esta manera, el Estado tiene la facultad de ejercer el poder, que se define como la capacidad de ejercitar el dominio y control sobre las personas, y así reglamentar su comportamiento y actividad. Tal facultad puede ser voluntaria o forzada, sin embargo, de cualquier modo supone cierto grado de subordinación de las personas al Estado (Weber 1964), el cual, hay que subrayar, históricamente no tenía la intención de albergar a una sola nación o pueblo; ése ha sido el afán de la época moderna. Ernest Renan (2000), en su conferencia de 1882, decía que la nación era el alma del pueblo, un plebiscito cotidiano en el cual el olvido, o bien el error histórico, había sido el motivo de la unificación. Estas ideas son memorables, sobre todo en la historia contemporánea, cuando estamos presenciado una remodelación o reconfiguración de los estados, en los que sus integrantes están exigiendo el derecho a mantener sus especificidades culturales, además de reclamar condiciones que las garanticen, como lo hacen los pueblos indígenas en distintos países de la región latinoamericana, retando así la idea de los estados-nación.

LA CIUDADANÍA EN CONFLICTO

En México, como en otros países latinoamericanos, una organización política que abriera la posibilidad de una participación ciudadana sólo se podría alcanzar –teóricamente– si el país consiguiera instalar un régimen democrático como forma de gobierno. Un Estado democrático, por imperfecto que sea, sólo puede ser construido con un arsenal filosófico liberal, en el que los derechos individuales son esenciales; por lo tanto, la ciudadanía resulta un componente primordial de esta propuesta. He aquí el dilema de los estados democráticos contemporáneos, pues mientras la nación es entendida como una entidad en la que sus integrantes ejercitan prácticas culturales compartidas que dan sentido a la colectividad –es decir, son parte intrínseca de la unidad cultural–, en el Estado sus integrantes sostienen relaciones entre sí, como parte de un agregado de individuos que por conveniencia se igualan ante la ley y, como tales, son ciudadanos. Si los estados fueran monoculturales, no habría problemas en cuanto a las diferencias y la igualdad ante la ley sería una consecuencia lógica. Pero al no ser así, en la mayoría de los países existe, por este hecho, una polémica que se establece entre quienes defienden una concepción de ciudadanía que contempla los derechos de las colectividades y aquéllos que sostienen que en las democracias tales requerimientos no deben tener satisfacción para ejercerse en el ámbito público.

La visibilidad y movilización de la diversidad cultural es ahora un fenómeno ampliamente difundido en los estados contemporáneos. Su coincidencia en el tiempo y su dispersión geográfica no debería sorprender, ya que de alguna manera tiene un mismo origen: el fenómeno del nacionalismo planteado por el modelo liberal occidental a comienzos del siglo xvii, el cual se concretó en la práctica con la creación de los nuevos estados territoriales, que buscaban su legitimidad a partir del principio de identidad única (Habermas 1999).

Los proyectos nacionales generaron unidades políticas sustentadas en elementos como la religión, la lengua, las costumbres, tradiciones y las características físicas. En aquellos países donde no

existía tal unidad, los estados emprendieron políticas homogeneizantes. Éstas son las que se llevaron a cabo en los procesos de surgimiento de los estados-nación latinoamericanos, que fomentaron, igualmente, concepciones de ciudadanía que desembocaron en propuestas de asimilación, mestizaje y construcción de identidades nacionales únicas.

A finales del siglo xx, el desarrollo del proceso de nacionalismo comenzó a demostrar que el modelo no podía implementarse a cabalidad. Esto obedeció a distintos factores, entre ellos, la gran diversidad cultural que albergan los estados modernos (Gellner 1983), principalmente aquéllos donde los pueblos originarios fueron colonizados. Los grupos culturales minoritarios, inconformes con las políticas de los estados-nación, paulatinamente empezaron a manifestar exigencias muy claras en cuanto a su derecho de mantenerse como grupos culturales singulares dentro del Estado que los incluye.

El reconocimiento de la presencia de grupos que mantienen distintas culturas en el seno de los estados contemporáneos ha dado lugar a nuevas interpretaciones teóricas, para comprender la forma en que se adopta la diversidad cultural en cada país, lo que ha promovido un debate sobre las políticas públicas que, correlativamente, deberían adaptarse en caso de que el Estado y la sociedad civil coincidieran en la conveniencia de optar por un modelo político multicultural. Lo anterior ha provocado varias discusiones en la actualidad, destacándose aquéllas surgidas entre los herederos intelectuales de los principales promotores del Estado-nación homogéneo: los liberales, quienes en el pasado, de manera unánime, habían defendido a ultranza la viabilidad de una entidad política homogénea.

Según Marshall (2005), pionero en esta discusión, la expresión más cabal de la ciudadanía requiere un Estado garante de todos los derechos civiles, políticos y sociales, que asegure que cada integrante de la sociedad es considerado un miembro pleno, capaz de participar y disfrutar de la vida en común. Sin embargo, existen colectividades con distintas formas de ser que no concuerdan con la propuesta cultural del Estado que las contiene. Por ello, el ideal de

formar uno que a su vez contenga a una nación es casi imposible, pues la historia de la humanidad muestra que lo privativo de las relaciones entre seres humanos son las hibridaciones de todo tipo, entre ellas, las formas de concebir la vida y de actuar en ella.

Desde una perspectiva liberal, esto sólo es posible en las democracias; es decir, para garantizar la existencia legal de entidades políticas culturalmente distintas a la entidad anfitriona, debería haber condiciones políticas que permitieran esta convivencia. Coincido con teóricos como Rawls, Taylor, Kymlicka y varios más, quienes argumentan que tal situación sólo es factible si se respetan de manera cabal los derechos fundamentales de los individuos. De acuerdo con la experiencia histórica, este anhelo únicamente se puede conseguir en las democracias liberales. Dicho así, la preocupación principal es encontrar la manera de conciliar los diferentes intereses culturales, a la vez que los de la ciudadanía, de los integrantes de un Estado que se declare democrático. Son varias las respuestas que se han escuchado al respecto y será necesario un recorrido breve que ubique la intención de este trabajo.

En 1950, Marshall planteaba que el ejercicio de la ciudadanía permite asegurar que cada uno sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales, y la vía para reafirmar este tipo de pertenencia es la de otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía (Marshall 2005). El propósito de la construcción de ésta es la igualdad cualitativa. Este planteamiento se entiende desde la óptica de la libertad que cada sujeto adquiere al asumirse como ciudadano pleno. Para el afamado politólogo, cualquier otra diferencia queda superada “siempre que se reconozca la igualdad de la ciudadanía” (Marshall 2005, 19). Visto así, parece que el reconocimiento jurídico y político de los derechos culturales, nacionales, religiosos y étnicos, difícilmente puede ser satisfecho públicamente en el ámbito de un Estado democrático, ya que supone diferencias cualitativas entre sus integrantes. Sin embargo, en las condiciones actuales, nuevos actores reclaman derechos colectivos y cuestionan la validez de la interpretación ortodoxa del concepto de ciudadanía (Kymlicka y Norman 1995). Esta discusión proviene especialmente del pensamiento filosófico y de la ciencia

política, pues para la teoría constitucional, el reconocimiento de los derechos de las minorías étnicas y de los derechos colectivos es un tema relativamente nuevo (Carbonell 2002a). Mi perspectiva es fundamentalmente de carácter antropológico, en la que la construcción de las identidades colectivas tiene profunda relevancia para entender la presencia de las distintas manifestaciones culturales en los estados contemporáneos.

Así, el problema de fondo es el hecho de que la ciudadanía no es sólo una cuestión de reconocer derechos; también está asociada con la idea de una identidad activa que no se genera únicamente por el reconocimiento efectivo de aquéllos, sino por ser una acción social que transforma el papel y los límites de la ciudadanía en términos reales (Habermas 1999). Este conflicto es analizado por pensadores como Rawls (2003, 29), quien considera las diferencias entre los individuos y afirma:

el liberalismo político supone que las más enconadas luchas se entablan por los más altos valores, por lo más deseable: por la religión, por las visiones filosóficas acerca del mundo y de la vida, y por diferentes concepciones del bien.

Y asimismo agrega: “Entre los problemas que mayormente nos afectan están los raciales, los étnicos y los de género sexual” (Rawls 2003, 20); aunque existe aquí una confusión, ya que los derechos de los grupos étnicos no son iguales a los que reclaman las mujeres o quienes ejercitan preferencias sexuales distintas a las ortodoxas. Se trata, en estos últimos, de reclamos de igualdad de oportunidades a los que se puede dar satisfacción con la aplicación plena de los derechos constitucionales de la mayoría de los estados democráticos, que contemplan medidas para erradicar las prácticas discriminatorias; pues finalmente lo que demandan es un trato de iguales. No ocurre lo mismo con las colectividades culturales, que reclaman derechos para mantener condiciones permanentes y reproducir así sus diferencias dentro del Estado y objetar la naturaleza misma del Estado-nación; diferencias que implican la defensa de ideas y concepciones de vida que se fundan en valo-

res distintos a los hegemónicos. De ahí que mi argumento señale que se trata de un reclamo del reconocimiento de un tipo de ciudadanías diferenciadas dentro del mismo Estado, que en ningún momento es neutral. Como bien lo apunta Mouffe, la importancia de la construcción de un principio de comunidad política se basa en el hecho de que socialmente no existe ningún parámetro de bien común, pues advierte que “todo consenso existe como resultado temporal de una hegemonía provisional, como una estabilización del poder, y que siempre implica una forma de exclusión” (Mouffe 2003, 117). Así, la definición de ciudadanía estaría entendida como la identidad que hay que construir a partir del ejercicio efectivo de los derechos. En otros términos, sería convertirse en actores colectivos y no únicamente en sujetos sometidos a los principios de la ley. Por lo tanto, la condición de esta ciudadanía se entendería no sólo como un Estado de Derecho formal, sino como un Estado democrático de derecho que permitiera convertirse en un ciudadano activo, de forma que se aliente la organización ciudadana de acuerdo con los criterios de diálogo entre las distintas esferas sociales y culturales y, por consiguiente, que posibilite el desarrollo de la sociedad civil en un esquema de sociedades complejas que contemplen el diálogo entre culturas, favorecido a partir de un conjunto de valores comunes. Considerando que se pueden distinguir dos concepciones del significado de ciudadanía (una entendida de manera pasiva, la cual corresponde al modelo liberal clásico, en el que la ciudadanía obtiene sus derechos y eso le basta para integrarse de manera conformista a la vida pública, ya que genera un sentido de homogeneidad en la vida social; y otra que toma en cuenta las actuales condiciones sociales, las crecientes migraciones, el reconocimiento de formas de vida distintas a las socialmente aceptadas), es imprescindible pensar los términos de un nuevo tipo de ésta, regida por principios de diferenciación y movilización muy fuerte –lo que le otorga el carácter de activa– (López 1997). Al tratar de superar esta dicotomía es cuando se generan muchos de los debates acerca de lo que debería significar hoy la ciudadanía, y a partir de éstos podría satisfacerse la demanda del reconocimiento de los derechos de quienes se reclaman diferentes.

Para esto es necesario reconocer, como lo hace Taylor, que al liberalismo no puede ni debe atribuírsele una neutralidad cultural completa, toda vez que sus políticas están suponiendo subrepticiamente una visión del hombre perfectamente delimitada (Montecinos 2004). Para decirlo de otra forma:

El Estado neutral que los liberales defienden no es tal, porque los liberales ya se han mirado al espejo y han definido el tipo de hombre que debe constituir la sociedad, ya que se inclinan decididamente por la promoción de aquel modelo particular de hombre, tratando con desigual consideración y respeto a todos aquellos que no participan en él, entre ellos, las minorías en su acepción más amplia (Montecinos 2004).

Así, una política de esta naturaleza no sólo es inhumana, sino también sumamente discriminatoria (Taylor 1993, 67). Una propuesta que supere estos problemas se puede formular si consideramos que el reconocimiento debe apuntar en dos direcciones: a la protección de los derechos básicos de los individuos, en tanto seres humanos, y al reconocimiento de las necesidades particulares de los individuos como miembros de grupos culturalmente específicos. En este sentido, el argumento de Rodolfo Stavenhagen (2008) adquiere relevancia al afirmar que los derechos colectivos son instrumentales para la realización de los individuales; por tanto, los derechos colectivos o de grupo deben considerarse humanos, en la medida en que su reconocimiento y ejercicio sostienen, por su parte, los derechos individuales de los miembros del grupo. El autor plantea que, como consecuencia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, éstos

son ahora reconocidos como actores en el derecho internacional, es decir, como nuevos ciudadanos del mundo. El derecho público internacional de los derechos humanos no tiene ya ninguna razón para no incorporar a los pueblos indígenas como sujetos del mismo (Stavenhagen 2008).

Es preciso, pues, tener en mente que la democracia –que ha adoptado varias formas con el paso de los años– representaba anteriormente una política de reconocimiento igualitario entre individuos, y ahora exige que se contemple la igualdad de estatus para las distintas minorías nacionales y, en general, para los grupos culturales que componen cada Estado.

En esta discusión coincido en parte con Will Kymlicka (2003), quien considera que la mayoría de los derechos colectivos están enfocados en nivelar las diferencias sociopolíticas y no siempre buscan la primacía de las comunidades sobre los individuos. Se trata, más bien, de expresiones en las que se defiende la idea de que para que exista justicia, ésta no debe limitarse a los individuos, también debe considerar a los grupos; por lo tanto, son expresiones que exigen la concesión de diversos derechos a los miembros de grupos distintos, aunque esta idea no se aplica a la totalidad de las demandas por el reconocimiento de la diferencia, es parte de la solución. Reconocer una ciudadanía diferenciada para los integrantes de grupos étnicos, culturales, nacionales y otras colectividades, como sujetos de derechos específicos que sean compatibles con la libertad individual, sí puede contribuir a fomentar la igualdad entre la minoría y la mayoría. En términos teóricos, esta afirmación es atractiva; cómo funciona en casos específicos y los problemas de carácter moral que supone, son parte de lo que se propone dilucidar este trabajo.

Así, me uno a la insistencia de considerar la implementación de políticas que favorezcan el desarrollo de las capacidades de los integrantes de grupos subordinados, tanto las del ámbito de la vida pública como las de la privada –a las que se le ha dado el nombre de políticas del reconocimiento–. No obstante, en el primero es imprescindible la existencia de normas para legalizar el reconocimiento de las identidades colectivas y la implementación de condiciones que permitan la reproducción de la diferencia, como una respuesta a las demandas de los grupos culturalmente relegados: “El reconocimiento debido no sólo es una cortesía que debemos a los demás: es una necesidad humana vital” (Taylor 1993, 44-5). Esas políticas deben generar relaciones de equidad y de simetría, a par-

tir de legislaciones que favorezcan a quienes ocupan un espacio social relegado inmerecidamente; esto se puede resolver con medidas legales y políticas públicas que acepten los principios básicos de la concepción política de la justicia distributiva (Taylor 1993; Rawls 2004, 67-72).

Para conseguir lo anterior, es necesario generar un consenso respecto a la necesidad de establecer medidas que den sustento legal al reconocimiento del derecho a la diferencia, al respeto a la diversidad de las identidades culturales y a la necesidad de consagrar derechos específicos para los pueblos con culturas diferentes a la hegemónica de un Estado. Tales políticas no deben reducirse a la protección de la integridad cultural, sino que han de garantizar su supervivencia a futuro. De igual forma, dichas políticas deben exigir que en los pueblos con culturas diferenciadas se asegure el ejercicio pleno de los derechos individuales.

SUSTENTO LEGAL DE LAS POLÍTICAS DEL RECONOCIMIENTO EN MÉXICO

En México, como en muchos otros estados modernos, se han implementado políticas de reconocimiento en distintos ámbitos geográficos y en diferentes grados de amplitud. El aumento paulatino de los reclamos y movilizaciones para que se respeten las diferencias culturales de los grupos indígenas ha evidenciado que dentro del modelo liberal el futuro que pudiera esperarles, si no se implementan otras medidas, sería la extinción. Aunque es posible plantear como salida viable la separación de ciertas colectividades con la consistencia suficiente como para dar paso a la formación de nuevos estados-nación, esa eventualidad teórica no tiene, por el momento, sustento histórico tangible en este país.

La visión tradicionalista del modelo liberal en México comenzó a perder peso a finales del siglo xx. Desde los años 70, pero principalmente al comienzo de los años 80, la visión sobre la diversidad cultural empezó a cambiar gracias a los reclamos de las organizaciones de la población indígena que demandaron, explíci-

tamente, respeto a la diversidad cultural. Apoyadas por una nueva corriente dentro de la política indigenista, conocida como indianismo –cuyos proponentes iniciaron el cuestionamiento del paradigma homogeneizante y plantearon una revisión de las relaciones entre el Estado y los grupos indígenas–, poco a poco se fortalecieron las demandas de esta población en el país. En consecuencia, se activó la movilización política en la acción colectiva, lo que ha dado lugar a nuevos movimientos sociales (Hernández 2007) con demandas que hoy se consideran dentro del cuerpo de las reivindicaciones que deben ser satisfechas para constituir las políticas del reconocimiento.

La emergencia o, mejor dicho, la visibilidad de las identidades étnicas se ha manifestado en todo el mundo. En la historia reciente de América Latina han encontrado su expresión más acabada en el movimiento indígena.¹ Fue precisamente por la movilización de las organizaciones indígenas que en la década de 1990 se efectuaron reformas constitucionales muy importantes en los países del Cono Sur (Van Cott 2000 y 2005; Postero 2007, 124-5). México no estaba en esa tónica. Pero el 4 de septiembre de 1991, fue el primer país latinoamericano en ratificar el Convenio 169 sobre pueblos indígenas, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT; ILO por sus siglas en inglés). Al hacerlo, contaba técnicamente con una plataforma jurídica que, conforme al artículo 133 constitucional, debería aceptarse como “ley suprema de toda la Unión”. La ratificación de este convenio obliga a los estados firmantes a aceptar el “pluralismo jurídico interno” bajo el techo constitucional, y a respetar formas de control y producción jurídica emitidas por instancias sociales (pueblos indígenas, entre otras) distintas a las instituciones del Estado.

La legislación internacional fue parte de los implementos jurídicos que sirvieron al constituyente mexicano para introducir las pautas de la política del reconocimiento. Primero, al reformar el artículo 4º en 1992 (CPEUM), y más tarde al ampliarlo en contenido y

¹ Por este movimiento se entiende el conjunto de organizaciones indígenas que se manifiestan porque tienen reclamos de distinta naturaleza, pero los justifican como un derecho por su especificidad cultural, étnica o nacional.

trasladarlo al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que el 14 de agosto de 2001, en su primer párrafo establecía:

Artículo 2°.- La nación mexicana es única e indivisible. La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001).

Más adelante agregaba:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001).

Es necesario enfatizar la importancia de esta enmienda, pues al comparar la nueva legislación con respecto a lo admitido hasta entonces en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, se advierte la magnitud de los cambios en la Constitución. Principalmente porque la política del Estado mexicano había tenido una orientación que pretendía asimilar a la población indígena y, en esa medida, ésta no tenía cabida en la sociedad mestiza prevaeciente. Por lo anterior, conviene insistir en que la nueva redacción de los artículos de la Constitución significa un progreso en los siguientes aspectos:

- El reconocimiento del carácter pluricultural del Estado mexicano.
- El reconocimiento de los pueblos indígenas y la ampliación de sus derechos (como la oficialización de idiomas indígenas, la educación bilingüe, la protección del medio ambiente).
- El reconocimiento del derecho indígena o consuetudinario.

Los puntos anteriores suponen transformaciones muy importantes en la doctrina jurídica tradicional, que se basaba en el monismo jurídico y la identidad Estado-Derecho (Anaya 2006). Igualmente, cuestiona la noción clásica del Estado-nación, en la que “nación” se entendía como un solo pueblo, una sola cultura, un solo idioma y religión. De esta forma, tanto la ratificación del Convenio 169 de la OIT como las reformas constitucionales mencionadas, ofrecen las pautas para la construcción de un nuevo modelo de juridicidad, en el marco de un nuevo paradigma de Estado pluricultural.

No obstante, hay que señalar los límites de esta nueva situación. Si bien el contenido del artículo 2º constitucional reconoce el carácter pluricultural de la nación mexicana, al día de hoy se relega y delega, en la formulación de leyes secundarias y de las entidades federativas, la protección y promoción del “desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social”, con lo cual le resta fortaleza a unos derechos que, para ser efectivos, requieren su afirmación directa en la Constitución. De ahí la importancia de las leyes en esta materia, que se han implementado en las entidades federativas desde entonces.

Ciertamente, la redacción del artículo 2º marcó un avance respecto a las políticas del reconocimiento; sin embargo, sólo enuncia derechos y omite aquellos puntos relativos a la autonomía, los derechos políticos y los del sistema interno de regulación de conflictos. Tampoco se ha escrito ninguna ley federal que, específicamente, permita dar sentido a la prescripción del artículo 2º, por lo que su contenido se ha prestado a múltiples interpretaciones. Casi todos los integrantes y simpatizantes del movimiento indígena

sostienen que el artículo de referencia sólo puede ser implementado si se concede autonomía a los municipios, comunidades o regiones indígenas para manejar sus asuntos particulares, de acuerdo con sus preceptos internos y sus propias tradiciones y normas consuetudinarias.

Un ejemplo del progreso en el reconocimiento de los derechos colectivos sucedió en Oaxaca, en 1990, cuando la reforma de la Constitución estatal inició el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; entre ellos, el relativo a sus tradicionales formas de elección. En 1995, el código electoral de la entidad fue modificado para admitir expresamente los usos y costumbres de dichos pueblos, como sistema de elección de sus autoridades locales. En 1997, una nueva reforma electoral aclaró y precisó este régimen, al que ahora se denomina: elección por normas de derecho consuetudinario.

A lo largo de la primera década del siglo XXI, los organismos internacionales se han esforzado por promover los derechos indígenas. Con esta idea, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos consiguió, en 2009, que la ONU aprobara la Declaración universal sobre los derechos de los pueblos indígenas, y aunque ésta resulta un documento de carácter más bien moral que legal –pues se trata de una declaración y no de un convenio, por lo cual no obliga a los estados firmantes a considerarla ley en su territorio y carece de un carácter vinculante–, es un marco de referencia, un sustento moral y filosófico en el que se podrían basar los legisladores para impulsar reformas que apunten en este sentido (Stavenhagen 2008). Los distintos aspectos y aristas de estos dilemas se pueden observar al analizar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relacionadas con los derechos indígenas. Recordemos que el Tribunal mismo menciona en su autodescripción:

De acuerdo con lo previsto en la Constitución, el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral [que] garantiza la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y a la ley (TEPJF s/f).

Con estos parámetros se examinarán algunos casos y se verá cómo la mayoría de ellos provienen de municipios de Oaxaca, donde tuvo lugar una reforma con un alcance mayor para la política del reconocimiento. Las siguientes reflexiones se harán tomando en consideración las normas que en materia electoral rigen en esta entidad federativa.

LA JUSTICIA ELECTORAL: UN REFERENTE DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

Sin duda, los derechos de los pueblos indígenas deben atenerse en la actualidad al marco legal del Estado mexicano y, en ese sentido, deben formar parte del Estado democrático, al cual el ex magistrado Ojesto Martínez Porcayo le atribuye como característica principal,

la existencia del control jurisdiccional del poder público y, para que auténticamente a aquél se le repute como el paradigma del control constitucional, es necesario que las decisiones que ahí se adopten sean previsibles (SUP-JDC-037/99).

Por ello, es preciso que la atención en los procesos electorales en las zonas indígenas adquiera relevancia, ya que no existe una regla única que atienda la gran diversidad de formas para designar las autoridades que en ellas existen, y que además garantice la justicia electoral. Esta última debe entenderse como:

la protección auténtica o la tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías de los participantes (partidos políticos, regímenes electorales, candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, autenticidad, transparencia y justicia en los comicios (González 2002).

Por ende, siguiendo la reflexión del ex magistrado:

[...] en múltiples ocasiones, tanto en los diversos acuerdos que se dictan en la fase de sustanciación o instrucción de los distintos medios de impugnación jurisdiccional, así como en la parte considerativa de las resoluciones o sentencias judiciales, están contenidos criterios que, aun sin presentarse en forma de tesis, resultan de gran importancia por la doctrina judicial que en ellos se plasma (Martínez Porcayo 2001, xi).

Tales son, por supuesto, los pensamientos que subyacen en el imaginario de la propuesta occidental sobre la manera en que, idealmente, se debería nombrar a las autoridades.

En este orden de ideas, la justicia electoral presupone un marco normativo que, como condición mínima, debe ofrecer reglas electorales transparentes y eficaces para la expresión de la voluntad de la mayoría, a la vez que mecanismos e instrumentos no sólo efectivos, sino también accesibles, destinados a la defensa de las garantías de los individuos y de los ciudadanos (Begné 2003). Para lograrlo, es necesario contar con diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos, reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, o que éstos se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que ellas mismas se ajusten a derecho; esto es, a los principios de constitucionalidad y legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (Orozco 2001). Además, se deben considerar, por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral (Juan 2009).

El problema aquí es cómo discernir estos hechos en un Estado multicultural, donde se ejercen otras formas de nombramiento de autoridades. En el caso de México, esta reflexión es básica cuando se alude a los derechos indígenas. Las discusiones prácticas y teóricas sobre lo que es y lo que debe ser el derecho indígena son interminables. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de los estados que cuentan con población indígena han sido reestructuradas, a fin de reconocer y hacer valer las prácticas consuetudinarias con las cuales estos grupos se rigen cotidianamen-

te. Sin embargo, las propuestas aceptadas en tales constituciones siguen teniendo una lectura y procedimiento ambiguo. Se reconoce la organización comunitaria, el derecho consuetudinario, las prácticas indígenas y los sistemas de elección por cargos, pero no se precisa en qué consisten dichos procesos y cuáles son sus especificidades: lugares, tiempos, requisitos, conflictos. Incluso, teóricamente no existe homogeneidad de conceptos.

Si bien es cierto que poco a poco se han ido reconociendo los derechos culturales de tales comunidades, el caso de la legislación electoral aún es un tema controvertido, por lo que la integración de sus prácticas político-electorales camina con pies de plomo, pese a que las elecciones y la renovación de autoridades en esas poblaciones tienen repercusiones dentro de las propias dinámicas del Estado mexicano.

En teoría, los órganos competentes han legislado y modificado las relaciones entre el derecho occidental y el derecho consuetudinario; sin embargo, siguen existiendo vacíos jurídicos que se traducen en una realidad ineficaz en cuanto a la impartición de justicia y la resolución de conflictos. Por lo anterior, tanto teóricos como críticos han afirmado que las modificaciones efectuadas a la Constitución y a otras instituciones estatales que tienen pertinencia en los procesos de impugnación, son un simple discurso. En la mayoría de las ocasiones, la retórica le gana a la práctica. Esto se evidencia dentro de los propios cuerpos colegiados, cuando alguno de los magistrados, mediante el voto concurrente o particular, acepta la existencia de vacíos jurídicos que repercuten de forma grave en las demandas solicitadas por los miembros de las comunidades indígenas.

PREVALENCIA DEL DERECHO POSITIVO SOBRE LAS NORMAS CONSUEUDINARIAS

Con la intención de mostrar las complejidades que implica definir los derechos indígenas y su relación con el derecho positivo, en este trabajo se analiza una parte mínima, pero sustancial de es-

te entramado, y se abordan de forma especial los problemas en la designación de autoridades o en la elección que involucra los derechos indígenas, los cuales llegan a la máxima autoridad jurisdiccional en la materia: el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. Éste, aun siendo relativamente reciente –pues se fundó en 1996–, ya tiene en su haber una breve historia jurisprudencial relativa a los derechos indígenas, que está contenida en los expedientes de las resoluciones emitidas por el TEPJF.

Para ilustrar estos argumentos, que se suman a lo que hasta el momento se ha venido desarrollando, se tomarán los casos que ejemplifican mejor este debate. Como se podrá apreciar, la mayoría se concentra en el estado de Oaxaca, aunque no exclusivamente. Entre los que provienen de poblaciones ubicadas fuera del territorio oaxaqueño se halla el acaecido en octubre de 2008, en la comunidad cucapah. Los hechos están referidos en los expedientes SG-JDC-5962/2009 y sus acumulados SG-JDC-5964/2009 y SG-JDC-5965/2009. Los actores son Yolanda Mitsuko Domínguez Tambo, María de la Luz Tambo Portillo y Alberto Martínez Albáñez. Se trata de la promoción de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) contra el acuerdo 415, emitido por el Consejo Estatal Electoral de Sonora, el cual reconoce y otorga constancias de regidores étnicos para el periodo 2009-2010 a los ciudadanos: Alfonso Tambo Ceseña y Ofelia Albáñez Chan, como propietario y suplente de la regiduría étnica de la comunidad indígena cucapah, Pozas de Arvizu, en el municipio de San Luis Río Colorado, Sonora.

Resumen del caso: Tras iniciar, en la primera semana de octubre de 2008, el proceso electoral para la elección de gobernador, diputados locales y municipales, el presidente del Consejo Electoral Estatal de Sonora (CEES) solicitó al coordinador general de la Comisión para la Atención de los Pueblos Indígenas del Estado de Sonora (CAPIES) que le proporcionara la información necesaria sobre las diferentes etnias que ocupan los municipios del estado (orígenes, territorio, forma de gobierno, procedimientos electorales para la elección de sus representantes) y los nombres de las autoridades que cada etnia tenía registrados o reconocidos ante dicha comisión.

La información sobre la comunidad indígena cucapah, de Pozas de Arvizu, fue proporcionada por el coordinador del CAPIES, el 19 de enero del 2008. En ésta se señalaba al ciudadano Nicolás Wilson Tambo como gobernador tradicional de dicha etnia. Con base en ello, el CEES requirió al gobernante tradicional la designación de la regiduría étnica que se integraría al ayuntamiento, para el ejercicio constitucional del periodo 2009-2012.

Las propuestas de Nicolás Tambo fueron reconocidas el 10 de septiembre mediante el acuerdo 415 del CEES, y en él se asentó a Alfonso Tambo Ceseña y a Ofelia Albáñez Chan como propietario y suplente de la regiduría étnica de la comunidad cucapah de Pozas de Arvizu, en el municipio de San Luis Río Colorado, Sonora.

Posteriormente, el 13 de septiembre, dicha elección fue impugnada por Yolanda Mitsuko Domínguez Tambo, María de la Luz Tambo Portillo y Alberto Martínez Albáñez, quienes argumentaron que el acuerdo 415 derivaba de un acto de autoridad que perjudicaba y los privaba de sus derechos ciudadanos, en particular el de ser votados.

El 15 de septiembre, el magistrado instructor admitió el trámite de las demandas y la acumulación de los expedientes SG-JDC-5962/2009, SG-JDC-5964/2009 y SG-JDC-5965/2009.

En sus demandas, los actores argumentaron que el 4 de agosto de 2009 la comunidad cucapah de Pozas de Arvizu celebró una asamblea en la que destituyó a Nicolás Wilson Tambo, supuestamente por haber designado a los ciudadanos Alfonso Tambo Ceseña y Ofelia Albáñez Chan, sin haber efectuado la reunión en la que se elegirían, mediante elecciones abiertas, a sus regidores. Luego de lo anterior, se nombró a Yolanda Mitsuko Domínguez Tambo gobernadora tradicional, quien a su vez lanzó la convocatoria para la elección de los munícipes étnicos, en la cual resultaron designados los ahora actores. Ante tales hechos, los agraviados calificaron de tendenciosa y arbitraria la designación de la regiduría étnica asentada en el acuerdo 415. *Argumentaron además que dicho proceso faltó a sus prácticas jurídicas consuetudinarias reconocidas en el artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado de*

Sonora.² Como prueba de su argumentación, en el expediente que se integro se adjuntaron las copias simples de la convocatoria para la elección de regidores de esa comunidad (folios 39 al 45 de los expedientes SG-JDC-5964/2009 y SG-JDC-5965/2009) y un escrito dirigido al Consejo Estatal Electoral de Sonora, en el que Yolanda Mitsuko Domínguez Tambo hizo saber que Nicolás Wilson Tambo fue separado de sus actividades y que ella fue nombrada en su lugar.

Tras la revisión de los acumulados, el TEPJF calificó de improcedente la impugnación de Mitsuko Domínguez por carecer de *interés jurídico*³ en la controversia. Su petición se calificó de este modo toda vez que el acuerdo 415 no afectaba directamente sus derechos políticos electorales, ya que ella no era ni propietaria ni su plente de la candidatura a la regiduría étnica.

Los dos juicios restantes se desecharon porque la destitución de Nicolás Wilson Tambo nunca fue notificada ante el CEES; contrario al nombramiento de Yolanda Mitsuko Domínguez Tambo, éste sí fue reconocido y registrado ante la CAPIES, sin que se acreditara alguna revocación. Esta circunstancia se acreditó con la copia certificada del oficio CAPIS/2009/0026, que suscribió Fernando Acosta Félix en su carácter de coordinador general de dicha comisión, así como con el anexo denominado: “relación de comunidades indígenas en los distintos municipios del Estado de Sonora”, que detalla que la demarcación cucapah de Pozas de Arvizu pertenece al municipio de San Luis Río Colorado, y que Nicolás Wilson Tambo es el gobernador tradicional reconocido ante la co-

² El artículo establece que esa entidad federativa reconoce la composición pluricultural de su población, en particular los grupos de origen, y señala que proveerá lo necesario para asegurar el respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y para garantizar su efectivo acceso a la jurisdicción estatal.

³ El artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Igsmime dispone que: los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados. Aunque igualmente le da al Tribunal, en general, las siguientes competencias: “confirmar el acto o resolución impugnado” o “revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho” (Igsmime, artículo 84, párrafo 1).

misión y no Yolanda Mitsuko Domínguez de Tambo, como erróneamente señalaron los actores en sus demandas.

Resolución: Los magistrados integrantes de la Sala Regional del TEPJF desecharon el JDC identificado con el expediente SG-JDC-5962/2009 y confirmaron el acuerdo 415 sobre el otorgamiento de las constancias de regidores étnicos propietarios y suplentes, para integrar los ayuntamientos de los municipios del estado de Sonora para el periodo constitucional 2009-2012.

De la descripción de los hechos anteriores y de los argumentos del TEPJF, se deduce que el verdadero litigio y controversia reside en la validación del proceso electoral, asentada en el acuerdo 415: si cumplió con los principios de constitucionalidad y legalidad mexicanos, si es acorde a las prácticas del derecho consuetudinario de la comunidad indígena mencionada y si dicho acuerdo procede a ser revocado. Se cuestiona, además, si la impugnación de los actores tiene pertinencia jurídica. De lo citado se desprenden las siguientes observaciones:

Primero. Si bien es cierto que la revocación como gobernador tradicional de Nicolás Wilson Tambo no fue constatada por el Consejo Estatal Electoral de Sonora (CEES) y, por lo tanto, la impugnación de los actores queda automáticamente fuera de lugar, el CEES y el TEPJF soslayan el hecho de que la destitución de Wilson Tambo es real y está justificada –automáticamente– desde la perspectiva comunitaria, en el momento en que dicho gobernador falta al consenso de la población interesada para la designación del siguiente regidor cucapah.

Segundo. El TEPJF desconoce el nombramiento consuetudinario de Yolanda Mitsuko Tambo y desecha su solicitud de JDC por carecer de interés jurídico. Lo que no se observa en este caso es que los derechos de la señora Mitsuko no son violentados por el acuerdo 415 del CEES (el cual valida el nombramiento de los regidores étnicos propuestos por Wilson Tambo), sino que son agraviados por el propio Tribunal al ignorar las dinámicas propias de la comunidad cucapah. Considerando que el artículo 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGS MIME) establece que esta norma procede “cuando el ciuda-

dano... haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares...”, la solicitud de JDC sí tiene interés jurídico, pues se violenta el derecho de Mitsuko Tambo de ser votada de acuerdo con sus normas consuetudinarias y reconocida como la nueva gobernadora tradicional cucapah. Una resolución contraria se opone al artículo 2º de la Constitución federal, que reconoce el ejercicio de los derechos de autonomía política a los distintos pueblos y comunidades indígenas, entre los que destacan los de elegir a sus autoridades en conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Tercero. En el estudio de fondo se concluyó que la impugnación no tiene pertinencia, toda vez que la proposición de la señora Yolanda Mitsuko Tambo, aunque producto de una asamblea comunitaria, no cuenta con la legalidad ni el respaldo constitucional de las instituciones electorales competentes. En cambio, la proposición de Nicolás Wilson Tambo, aunque no tiene el respaldo de la comunidad cucapah, sí cumple con la legalidad electoral en tiempo, fechas y documentos legales, por lo que el acuerdo 415 es irrevocable, ya que otorga validez y certeza a los ciudadanos y se constriñe a los principios de constitucionalidad. Tales argumentaciones, si bien defienden el principio de definitividad y credibilidad de las instituciones jurídicas, lo hacen priorizando las formalidades, dando así legitimidad a un hecho contrapuesto a las normas consuetudinarias de tal comunidad. Por lo anterior, el razonamiento del magistrado Manuel González Oropeza tiene relevancia, pues a pesar de que no formó parte del cuerpo colegiado de este proceso, su argumentación de voto particular en otro caso aplicaría para el caso de la comunidad cucapah de Sonora:

Del conjunto de las disposiciones constitucionales se desprende, partiendo de una interpretación garantista de una plena protección de los derechos políticos de los pueblos indígenas, que los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso a la jurisdicción del Estado real, no formal o teórica, si fuera el caso de que indebidamente se prescindiera de sus particulares condiciones, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender en for-

ma real y no retórica, sin que se interpongan impedimentos procesales por los que se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado. De esta manera, una intelección cabal del enunciado constitucional “efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, derivada de una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones citadas, debe entenderse como el derecho de los ciudadanos a lo siguiente: a) La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado; b) La real resolución del problema planteado; c) La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional, y d) La ejecución de la sentencia judicial (SUP-JDC-25/2008).

Y más adelante agrega:

Si bien estimo que el principio de definitividad en materia electoral debe ser preservado, considero que es aún más relevante en este ámbito garantizar los principios rectores de certeza y de garantía del sufragio. Al negar el acceso a la justicia a las comunidades indígenas por estimar que el acto ya es irreparable, considero que se violan flagrantemente estos principios (SUP-JDC-25/2008).

Así, de acuerdo con el argumento del magistrado González Oropeza, se puede afirmar que en casos como el que se cita, el control efectivo de la constitucionalidad y la defensa de los derechos fundamentales resulta débil, a causa, precisamente, de la falta de consideración de la realidad indígena y la restricción del Tribunal a una visión unilateral respecto a la variedad de concepciones de la justicia y el derecho.

LA FORMALIDAD DEL DERECHO POSITIVO FRENTE A LA FLEXIBILIDAD DEL DERECHO CONSUEUDINARIO

El argumento anterior también se ejemplifica con lo sucedido en el municipio de Quetzaltepec, Mixe, en el estado de Oaxaca, asentado en los expedientes SUP-JDC-023/2002 y SUP-JDC-024/2002 acumulados. En este caso, un grupo de 66 ciudadanos (Florencio Zamora Sánchez y 65 personas más) promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra del acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca, emitido en sesión especial del 21 de diciembre de 2001, por el cual se declaró válida la elección de concejales en el municipio citado. Al respecto, los demandantes mencionaron el cambio de lugar donde se celebraría la asamblea general del 3 de noviembre de 2001, convocada para la elección de las autoridades municipales del ayuntamiento de San Miguel Quetzaltepec. De igual forma, se pronunciaron contra el decreto 17, del 28 del mismo mes y año, emitido por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral, por el que se declararon constitucionales, legalmente válidas y se ratificaron las elecciones para concejales municipales de 39 ayuntamientos, entre los que se encuentra San Miguel Quetzaltepec.

Resumen del caso: El 3 de noviembre de 2001, fecha prevista para llevar a cabo la asamblea comunitaria en la que se elegirían a los concejales municipales, tuvieron lugar dos asambleas de elección: una frente al palacio municipal y otra frente al domicilio donde el ayuntamiento cumplía sus funciones. El 21 de diciembre de 2001, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca dictó el acuerdo por el cual declaró válida la elección de concejales celebrada frente al "recinto oficial" del ayuntamiento, principalmente por ser ésta la que contaba con un acta de asamblea firmada por los integrantes de la autoridad municipal en funciones, requisito establecido en el artículo 117 del CIPPEO. Por ende, el 28 de diciembre de 2001, mediante el decreto 17, la LVIII Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, declaró

constitucionalmente válidas las elecciones para concejales municipales por el régimen de normas de derecho consuetudinario de San Miguel Quetzaltepec. Dicho decreto fue publicado en el Periódico Oficial del estado, en un Extra correspondiente al 31 de diciembre. El 23 de febrero de 2002, los actores, inconformes con tales hechos, presentaron su impugnación argumentando el siguiente agravio: cambio de lugar de la celebración de la asamblea general del 3 de noviembre de 2001, el cual se imputó a Gabino Sánchez Vásquez, en su carácter de presidente municipal, así como al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Debido a lo anterior se pidió la anulación del acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca, emitido en sesión especial el 21 de diciembre de 2001, en el cual se declaró válida la elección de concejales en el municipio. Asimismo, se solicitó la revocación del decreto 17, del 28 de diciembre, emitido por el Congreso del estado erigido en Colegio Electoral, por el que se declararon legalmente válidas las elecciones para concejales municipales de 39 municipios, entre ellos San Miguel Quetzaltepec, Mixe, Oaxaca.

Tales impugnaciones fueron calificadas por el Tribunal como improcedentes por los siguientes argumentos: los actos reclamados se encuentran consumados de modo irreparable, toda vez que conforme al artículo 113 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca los ciudadanos que resultaron electos por el sistema de usos y costumbres en el municipio de San Miguel Quetzaltepec, Mixe, tomaron posesión de sus cargos el 1 de enero de 2002, fecha en la que quedó instalado el ayuntamiento (SUP-JDC-023/2002 y SUP-JDC-024/2002).

En este caso, los magistrados resolvieron desechar por unanimidad las demandas de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En esta impugnación se puede observar que por parte de los actores existe un desconocimiento de los procedimientos a seguir en la realización de una petición de JDC.⁴ Aunque el Tribunal desechó el caso por estar fue-

⁴ Los magistrados argumentaron que la solicitud de JDC no había agotado todas las instancias: "los presentes asuntos han acudido al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca y al Congreso de dicha entidad federativa, sin que hubiese sido llamada a

ra de tiempo, también se argumentó que la impugnación pudo haber sido procedente si los autores hubieran agotado con anterioridad las instancias e interpuesto, a su vez, una demanda en contra de Gabino Sánchez Vásquez, presidente municipal del periodo previo, quien ante el instituto electoral fungió como responsable en el cambio y legitimación de sede de la asamblea comunitaria. En este particular, es importante inquirir si se consideraron las circunstancias particulares de las comunidades, por ejemplo, si ellas cuentan con los órganos, el personal y la información suficiente para que éstas puedan guiar con precisión los procesos de impugnación ante las instituciones correspondientes.

El acceso que los interesados o cualquier ciudadano pueda tener a sus derechos y deberes frente a las instituciones representa un tema relevante, ya que la ignorancia propicia y fortalece relaciones de poder que a su vez restringen la libertad de acción de los actores, obstaculizando así el esclarecimiento de los hechos y, por consiguiente, la impartición de justicia. Aunque el Tribunal desechó de manera expedita el caso, sería pertinente examinar si, para tomar esta decisión, los magistrados consideraron quiénes –además del munícipe– promovieron el cambio de lugar de la asamblea, quiénes estaban enterados de dicho cambio y cuál fue su motivo, en qué documento quedó asentado y si éste fue difundido en la comunidad, así como los motivos que llevaron a los dos grupos a una divergencia de opinión en cuanto a las sedes. La pregunta pertinente aquí es: ¿existían las condiciones necesarias para la elección de autoridad?

Este caso se declaró improcedente por impugnar un hecho que ya era irreparable y que, apoyado en los acuerdos y decretos,

juicio la otra autoridad señalada como responsable en el escrito de demanda (Presidente Municipal del Ayuntamiento de San Miguel Quetzaltepec, Mixe), toda vez que de las constancias de autos no se desprende elemento alguno que lleve a la convicción plena de que ante la misma se hubiese presentado demanda alguna, o que se hubiese hecho de su conocimiento, por las otras autoridades, las demandas respectivas, lo que haría conducente que este órgano jurisdiccional le remitiera copia certificada del medio de impugnación y sus anexos, para que cumpla con el trámite que se prescribe en la ley general que se viene citando, a efecto de garantizar la defensa de posibles terceros interesados y de integrar debidamente el expediente a fin de contar con todos los elementos necesarios para resolver” (SUP-JDC-023/2002 y SUP-JDC-024/2002).

se constituye como definitivo. Surge, por ello, otra observación: como se expresó en párrafos anteriores, las instituciones encargadas de los procesos electorales (el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral, el TEPJF, etc.) generalizan (por economía del derecho) las dinámicas de las comunidades, entorpeciendo la eficaz revisión de las impugnaciones. De ahí que surgiera la dificultad para derogar un decreto que trastocaría la situación política de 38 municipios, que en ese entonces se encontraban en condiciones similares, pues al hacerlo los derechos de los ciudadanos y sus autoridades se verían agravados.

Por lo anterior, se ha insistido en la necesidad de particularizar y replantear en la Constitución política y en otros órganos de regulación electoral, las dinámicas a las que están sometidas las elecciones por el sistema de normas consuetudinarias; asimismo, se debe generar un análisis profundo de los procesos electorales en cada comunidad.

Según la interpretación de Morales y Gottwald (2003), el Tribunal desarrolló la teoría de la definitividad en la resolución de San Miguel Quetzaltepec (SUP-JDC-023/2002 y SUP-JDC-024/2002). En esa localidad, las autoridades electas de uno de los grupos en conflicto habían entrado en funciones el 1 de enero de 2002, y el juicio fue promovido el 22 de febrero de 2002, luego de seis semanas de intensa negociación en la comunidad. Por su parte, el Tribunal consideró que se habían consumado los actos de modo irreparable, en el sentido del artículo 10 de la LGSMIME (2008).⁵ Además se sustentaron en el artículo 88, el cual declara que el juicio solamente procederá cuando “la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible”. Aunque es cierto que esta norma se encuentra sistemáticamente vinculada con el juicio de revisión constitucional electoral, de acuerdo con el Tribunal, no sólo se refiere a este caso

⁵ Art. 10: “Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: ... b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente; entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley” (LGSMIME 2008).

sino que, además, se establece como un principio general aplicable a todas las impugnaciones de esta naturaleza.⁶

El sistema de medios de impugnación, conforme a los preceptos señalados, se encuentra, asimismo, íntimamente vinculado con el principio de definitividad, el cual, normalmente, tiende a brindar también la seguridad jurídica necesaria en cuanto al desenvolvimiento estable y ordenado de los procesos electorales, al dividirse éstos en etapas o pasos regulados sucesivos en orden del tiempo... Es así que pese a la importancia manifiesta que la Constitución Federal reconoce al efectivo ejercicio de los derechos político-electorales y a los principios de constitucionalidad y legalidad, en los términos en que someramente se han plasmado en líneas pretéritas, del mismo modo se ha advertido la posibilidad del peligro mayor de provocar una especie de vacío de poder (SUP-JDC-023/2002).

De acuerdo con el Tribunal, de este modo el amparo jurídico en asuntos electorales es superado por el principio de la seguridad de las elecciones. Esta justificación también fue utilizada por el Tribunal en el caso de San Sebastián Tutla (SUP-JDC-01/2002; SUP-JDC-02/2002; SUP-JDC-03/2002 y SUP-JDC-04/2002) y en el proceso de San Juan Quiotepec, SUP-JDC-745/2002, (Morales y Gottwald 2003; TEPJF 2003). El problema de la doctrina de la definitividad por los promoventes es que si el Colegio Electoral valida o invalida las elecciones en los últimos días de diciembre, y la toma de cargos es regularmente el 1 de enero, la impugnación resulta imposible. Además, esta doctrina no toma en cuenta la cultura jurídica indígena y su predominio de la negociación por encima de la decisión unilateral (Morales y Gottwald 2003). En el caso de San Sebastián Tutla –en el que el problema era la participación en el municipio

⁶ Art. 88: "El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes: ... d) que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; e) que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos" (LGSMIME 2008).

de una fracción mayoritaria, en contra de una cabecera pequeña y tradicional-, el TEPJF aceptó la improcedencia, de acuerdo con el artículo 10. No obstante, la impugnación fue solicitada antes de la toma de los cargos. La impugnación llegó al Tribunal el 28 de diciembre, y éste consideró imposible decidir antes del 1 de enero; en consecuencia, juzgó improcedente la impugnación en términos de la doctrina de la definitividad.

Otro caso en el cual el principio de definitividad fue aplicado es el del municipio de San Juan Mixtepec, ubicado en el distrito rentístico de Juxtlahuaca, Oaxaca; sólo que esta vez hubo un hecho relevante: el voto disidente del magistrado Manuel González Oropeza, registrado en el expediente SUP-JDC-20/2008. En esta ocasión, los actores fueron Eusebio López Gómez y otros 25 ciudadanos, quienes promovieron un juicio para la protección de derechos político electorales del ciudadano contra el decreto 33, del 28 de diciembre de 2007, emitido por la LX Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, mediante el cual se ratificó el acuerdo y declaración del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, que calificó y ratificó como legalmente válidas las elecciones de concejales por el sistema de usos costumbres, en el municipio referido.

Resumen del caso: El 11 de enero de 2007 se publicó en el Periódico Oficial del estado la facultad conferida al Instituto Estatal Electoral para convocar a los ciudadanos oaxaqueños a participar en las elecciones ordinarias del 2007. Se determinó que los ayuntamientos pertenecientes al régimen de derecho consuetudinario podrían celebrar sus elecciones en la fecha, hora y lugar que estimasen las propias comunidades, debiendo tomar posesión quienes resultasen electos el 1 de enero de 2008.

El 18 de noviembre de 2007 tuvo lugar la elección de concejales al ayuntamiento de San Juan Mixtepec, la cual se suspendió ante la falta de garantías de seguridad, evidenciadas al suscitarse diversos hechos violentos. El 27 de noviembre, así como el 5 y 11 de diciembre de 2007, se celebraron reuniones de trabajo con los grupos de ciudadanos representativos y las autoridades municipales, en la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Electoral local, con el propósito de conciliar sus puntos

de vista y establecer las bases para la renovación del ayuntamiento. El 6 de diciembre de 2007, el presidente municipal de San Juan Mixtepec emitió una nueva convocatoria para celebrar la asamblea general comunitaria; ésta debía verificarse el 16 de diciembre. El 12 de diciembre de 2007, Eusebio López Gómez solicitó por escrito al Instituto Electoral local su intervención en la elección de concejales. Cuatro días después se verificó la asamblea comunitaria, en la cual se eligió a Leonel Martínez Sánchez como presidente municipal.

La declaratoria de validez se emitió el 19 de diciembre y el 28 de diciembre la LX Legislatura Constitucional, por medio del decreto 33, declaró constitucionales y calificó como legalmente válidas las elecciones celebradas en el ayuntamiento de San Juan Mixtepec.

El 3 de enero de 2008, los 25 actores arriba mencionados promovieron ante el Congreso del estado de Oaxaca la solicitud de JDC contra dicho decreto, la cual se calificó de improcedente pues el acto impugnado se había consumado de manera irreparable⁷ y la solicitud estaba fuera de tiempo. El conocimiento de tal impugnación, por parte de la Sala Superior, se dio dos y tres de días luego de consumado el acto, es decir, después de la fecha que el artículo 113 de la Constitución del estado establece para la toma de posesión de los concejales electos por el sistema de usos y costumbres. Por tanto, fue imposible el escrutinio jurisdiccional pretendido por los actores del acto impugnado; además de que no agotaron todos los medios de impugnación. En este sentido, el Congreso argumentó que, como órgano legislativo, no podía llegar a tal conclusión en virtud de que el Instituto Electoral local no había dado respuesta a diversas solicitudes planteadas por los promoventes, ni había sido agotado el proceso de conciliación entre los grupos re-

⁷ “Esta Sala Superior advierte que, en el caso, se actualiza la causa de improcedencia a que alude el artículo 10, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, habida cuenta que el acto reclamado se ha consumado de forma irreparable, como se verá a continuación” (SUP-JDC-20/2008). Esta impugnación procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

presentativos del municipio. Lo anterior se afirmó a pesar de que en el juicio SUP-JDC-2542/2008 se revocó la resolución del congreso relativa a la ratificación del concejal del municipio de San Juan Bautista Guelache Etla, Oaxaca, y se estableció como efecto del fallo ordenar al Consejo General del Instituto Electoral Estatal que celebre la conciliación pertinente, las consultas requeridas y las resoluciones correspondientes, hecho lo cual se debían realizar nuevas elecciones. Asimismo, se amonestó al instituto porque no proveyó lo necesario ni se condujo de forma que se propiciase una verdadera conciliación. También es verdad que imprimir estos efectos fue posible porque aquella impugnación fue conocida legalmente por la Sala Superior el 20 de diciembre de 2007, previa tramitación realizada por el Congreso responsable; esto es, se analizó el fondo de la litis planteada porque el asunto llegó antes de la toma de posesión del concejal cuestionado. Por tanto, ningún obstáculo jurídico ni material existía para que este órgano jurisdiccional emitiera la sentencia en los términos apuntados, aspecto distintivo de la situación que privaba en el juicio ciudadano a resolver y que se patentizó en los párrafos precedentes.

Resolución: Se desechó la demanda del JDC por mayoría de seis votos, que resolvieron y firmaron los magistrados, María Del Carmen Alanis Figueroa, Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, José Alejandro Luna Ramos, Salvador Olimpo Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López, con el voto en contra del magistrado Manuel González Oropeza, quien emitió *voto particular* con la siguiente argumentación (SUP-JDC-20/2008):

En el caso preciso de los procesos electorales en el Estado de Oaxaca, cabe tener presente los siguientes datos. El Estado está integrado por 570 municipios, de los cuales la gran mayoría, es decir 418 se rigen en sus procesos electorales por el sistema de usos y costumbres y sólo 152 tienen procesos con la participación de partidos políticos.

Para estos últimos, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, dispone en su artículo 226 que los consejos electorales municipales celebrarán sesión el jueves siguiente al día de la

jornada electoral para hacer el cómputo de cada una de las elecciones de ayuntamientos. A su vez, en el artículo 262 el recurso de inconformidad para impugnar ante el Tribunal estatal, los resultados de los cómputos municipales, el cual de conformidad con el artículo 268 debe interponerse dentro de los tres días siguientes a la conclusión del cómputo municipal. Finalmente, el artículo 295 establece que los recursos de inconformidad deberán resolverse a más tardar el 15 de noviembre del año electoral cuando se impugnen elecciones municipales. Las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad deberán notificarse al día siguiente de su dictado.

Una vez concluido el proceso de impugnación a nivel estatal, los partidos políticos pueden acudir a las instancias federales en un plazo de cuatro días siguientes a la notificación de la resolución impugnada, mediante el juicio de revisión constitucional, el cual será resuelto por la Sala Superior antes de la toma de posesión constitucional.

En el pasado proceso electoral de renovación de los integrantes de los municipios con el sistema de partidos políticos, en el Estado de Oaxaca, solamente una tercera parte de ellos fueron impugnados ante el tribunal electoral estatal y *en el caso de las elecciones por usos y costumbres la ley no contempla plazos ni para la realización de las asambleas y menos aún para las impugnaciones de éstas.*[†] Ante este vacío, estimo que la Sala Superior debe suplirlo de manera garantista y no formalista, a fin de superar los obstáculos legales que tienen los integrantes de las comunidades indígenas para acceder a la justicia en aras de proteger sus derechos político-electorales y, con ello, permitir que el juez electoral imparta realmente justicia interpretando la ley y no sólo aplicando los requisitos formales previstos por ella.

Si bien estimo que el principio de definitividad en materia electoral debe ser preservado, considero que es aún más relevante en este ámbito garantizar los principios rectores de certeza y de garantía del sufragio. Además, en el presente juicio la ratificación de las asambleas en las que se eligieron a los integrantes del municipio se llevó a cabo el veintiocho de diciembre, privando implícitamente

[†] Énfasis añadido.

te a los participantes en dichas asambleas de la posibilidad de hacer valer sus derechos ante este Tribunal y con ello a los integrantes de la Sala Superior de cumplir con su función de garantizar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales que deben regir todo proceso electoral. Con ello, se vulnera el estado de derecho sin el cual ninguna elección puede calificarse de totalmente democrática. *Al desechar el presente juicio por estimar la mayoría de la Sala Superior que el acto es irreparable, se deja a los integrantes de los pueblos indígenas en un verdadero estado de indefensión, al exigirles el cumplimiento de una carga procesal que es irracional, omitiendo así que en los procedimientos tuitivos debe atenderse primordialmente a la necesidad de establecer protecciones jurídicas especiales para condiciones particulares, facilitando con ello el acceso a la justicia de manera efectiva, admitiendo para ello la excepción al principio de irreparabilidad.*[†] Estimo que la excepción al principio de irreparabilidad –porque la violación se ha consumado de manera irreparable–, que esta Sala ha aceptado, debe también prevalecer en las impugnaciones de asambleas de elecciones por usos y costumbres cuando los plazos de las autoridades administrativas no permiten el acceso a la justicia antes de la toma de posesión constitucional.

Los anteriores razonamientos motivan mi disenso con las consideraciones que sustentan la ejecutoria mayoritaria, por lo que esta Sala debería haber admitido el presente juicio y entrar al estudio de los agravios hechos valer por los actores, en aras de ejercer plenamente su función de impartir justicia, de proteger los derechos político-electorales de los pueblos indígenas y de garantizar que todas las elecciones sean procesos realmente democráticos.[†]

El caso de San Juan Mixtepec, así como la argumentación del voto disidente del magistrado González Oropeza, sintetiza de manera clara las controversias y obstáculos que enfrentan dos concepciones diferentes de entender el orden y la autoridad, la de las comunidades y la del Estado, que si bien coexisten constitucionalmente, guardan una relación jerárquica que pocas veces es admitida y analizada.

[†] Énfasis añadido.

El magistrado hace notar que la Sala Superior puede revisar la legalidad de un proceso electoral, no obstante que las autoridades electas hayan tomado posesión, en virtud de que en caso de anularse la elección los actos efectuados con anterioridad conservan su validez. De igual forma, piensa que la Sala debería haber tomado en cuenta el estudio de los agravios y los hechos que motivaron a los actores a manifestar su inconformidad, en aras de impartir justicia y de proteger los derechos político-electorales de las comunidades indígenas, así como de preservar el carácter democrático de las elecciones.

En este caso de impugnación se alude a un JDC similar al de San Juan Mixtepec, el de San Juan Bautista Guelache Etna (SUP-JDC-2542/2007), en el que, de acuerdo con la argumentación que da el Tribunal, sí se agotaron las instancias y se cumplieron en fechas los procedimientos, por lo que se revocaron los acuerdos y se convocó a una nueva elección. Lo importante de este símil es que reconoce que el Instituto Electoral local no generó las condiciones necesarias para una conciliación entre las partes confrontadas. Sobre este particular, podría desprenderse la necesidad de una evaluación de las condiciones en las que opera la autoridad electoral local.

Para declarar la improcedencia del caso, se recurrió al principio de definitividad, con el argumento central de que para garantizar un proceso electoral ordenado, después del fin de una etapa, los actos terminados ya no pueden ser cambiados. Esto es, las autoridades municipales impugnadas ya habían tomado posesión de sus cargos, por lo cual “se ha advertido la posibilidad del peligro mayor de provocar una especie de vacío de poder” (SUP-JDC-023/2002, 172-6). En esos casos se está ante hechos consumados de un modo irreparable, que prevé la LGSMIME en su artículo 10, inciso b, que señala los casos de improcedencia de los medios de impugnación. Sin embargo, hay que considerar que el reconocimiento de los derechos indígenas, de acuerdo con la clasificación de los derechos colectivos, se inscribe en la categoría de *autogobierno*, es decir, el *reconocimiento-obligatoriedad* de sus prácticas jurídicas por parte

del sistema federal y su *representación* adecuada en los órganos de gobierno.⁸

Con el ánimo de entender la lógica jurídica del reconocimiento de los derechos políticos de los indígenas, se deben tener claros los conceptos de diferencia y desigualdad. El primero alude a los rasgos específicos que individualizan y hacen distintas a las personas con respecto a los demás, y que en cuanto a tales son tuteladas por derechos fundamentales. La desigualdad se refiere a las disparidades entre los sujetos, producidas por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como por sus posiciones de poder y sujeción. Carbonell anota que las diferencias, de acuerdo con Luigi Ferrajoli, constituyen las identidades; mientras que las desigualdades configuran las diversas figuras jurídicas (Ferrajoli 1999). En el caso concreto de los derechos indígenas, hablamos de las diferencias, y por lo tanto, de reclamos ligados a la igualdad de condiciones para la conservación de las prácticas culturales específicas (Carbonell 2002b).

LOS DILEMAS DE LAS NORMAS CONSUECUDINARIAS

El caso de San Jerónimo Sosola ilustra los problemas que enfrentan las comunidades para la solución de conflictos, debido a la ausencia de una reglamentación respecto a la normatividad del sistema electoral de derecho consuetudinario. Esta vez, los actores son la LX Legislatura del Estado de Oaxaca y Antonio Gómez Vásquez y otros, tal como se refiere en los expedientes acumulados SUP-JDC-32/2008, SUP-JDC-33/2008, SUP-JDC-34/2008, SUP-JDC-35/2008 y SUP-JDC-36/2008 al diverso juicio SUP-JDC-31/2008.

Resumen del caso: El 3 de abril de 2008, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral emitió el acuerdo en el cual declaró que en el municipio de San Jerónimo Sosola, distrito de Etlá, no existían condiciones para realizar la elección de concejales al ayun-

⁸ La clasificación es de Santiago Levy, quien además considera otras cuatro categorías: exenciones, reglas internas, reglas externas y asistencia; citado por Carbonell (2002a).

tamiento, ya que se habían agotado los medios al alcance del órgano electoral para ese efecto. El 17 de abril de 2008, la LX Legislatura del estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, emitió el decreto 605 por medio del cual estableció que en el municipio de San Jerónimo Sosola no existían condiciones para realizar las elecciones extraordinarias para concejales del ayuntamiento, por lo cual el gobernador del estado, en uso de sus facultades –tal como lo estableció el decreto–, nombró a quienes se encargarían de la administración municipal. El 19 de abril de 2008, Antonio Gómez Vásquez y otros ciudadanos promovieron el JDC en contra del decreto 605 y del acuerdo de fecha 3 de abril de 2008, en el cual se declara que no existen condiciones para celebrar la elección de los miembros del ayuntamiento (SUP-JDC-31/2008).⁹

Este caso acumula una serie de expedientes en los cuales se aplican los siguientes argumentos: el decreto impugnado explica que en diversos municipios –entre los que se incluye San Jerónimo Sosola– se han agotado todos los medios al alcance del órgano electoral, necesarios, suficientes y razonables para realizar la elección extraordinaria de concejales a los ayuntamientos (a pesar del gran empeño por conciliar a las partes), por lo cual no existen condiciones para el desarrollo de las elecciones.

A continuación, se retoman –en su parte esencial– los argumentos de los magistrados para determinar la resolución SUP-JDC-31/2008 y sus acumulados:

El TEPJF declaró jurisdicción y competencia para conocer y resolver el JDC de acuerdo con lo establecido en los artículos 99, 184, 186, 189, así como el artículo 83 de la LGSMIME, ya que el juicio lo promovieron ciudadanos en contra de un órgano legislativo, y la decisión que éste –erigido en Colegio Electoral– tomó con respecto a los primeros fue con miras a garantizar el uso y goce de sus derechos político-electorales, los cuales, alegaron, fueron violados.

⁹ De hecho, aquí ya se estaba cometiendo una irregularidad, ya que de acuerdo con los artículos 115 y 59, fracción IX, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el gobernador no tiene la facultad para designar a los miembros de los consejos municipales; ella está reservada a la legislatura estatal. Pero el artículo 59 es ambiguo, pues en su fracción XIII establece que es facultad de la legislatura estatal: “Designar, a propuesta del Gobernador, a los integrantes de los Consejos Municipales”.

Las causas de improcedencia invocadas por la LX Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca se fundaron en que los actores no agotaron los medios de impugnación previstos en el artículo 262¹⁰ del CIPPEO. Pero el TEPJF estableció que ese recurso era infundado, dado que según el artículo 263 la interposición de los medios de impugnación le corresponde a los partidos políticos por conducto de sus representantes, y estos medios no están diseñados para los casos en los cuales los procedimientos electivos sean llevados a cabo por los mecanismos de usos y costumbres.

El TEPJF explicó que para el caso de Oaxaca no existía disposición para cuestionar, por parte de los ciudadanos, determinaciones como las que se reclamaban, por lo cual el JDC era la vía idónea para controvertir los actos impugnados. Asimismo, rebatió el argumento de la LX Legislatura, la cual declaró como un recurso extemporáneo el medio de impugnación y, por ende, lo dictó improcedente. Tal argumento resultó infundado, ya que en la Oficialía de Partes este medio fue recibido el 18 de abril de 2008, es decir, el segundo día posterior a la emisión del decreto impugnado, por lo cual era incuestionable que se presentó dentro de los cuatro días que marca la ley para los medios de impugnación.

De igual forma, la Sala Superior del TEPJF declaró que el argumento de improcedencia por causa de irreparabilidad del acto impugnado era infundado, pues si bien los funcionarios electos tomaron posesión el 1º de enero, el medio de impugnación se recibió días más tarde, habiéndose consumado el acto, por lo cual resultaba falsa la premisa de que la impugnación de los ciudadanos se refería a la elección ordinaria de concejales, siendo que en realidad el medio de impugnación cuestionaba la no celebración de una

¹⁰ En términos del artículo 34, segundo párrafo, de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, al ponerse en peligro la paz pública y la estabilidad de las instituciones, se autoriza al gobernador constitucional del estado para que nombre a los representantes que se hagan cargo de la administración municipal y, en su momento, si las circunstancias lo ameritan, dé cumplimiento a la facultad que le otorgan los artículos 59, fracción XIII, y 79, fracción XV, de la Constitución política del estado. Es importante resaltar que éstas son disposiciones controvertidas, porque el artículo 115 constitucional y la fracción IX del artículo 59 de la Constitución de Oaxaca establecen que en tales circunstancias sólo la legislatura está facultada para nombrar a las autoridades municipales. Además, puede argumentarse en este caso la prevalencia jerárquica, en los términos que establece el artículo 133 constitucional.

elección extraordinaria. Es decir, el acto por el cual los ciudadanos promovieron el juicio fue porque la LX Legislatura determinó que no era posible celebrar la elección por usos y costumbres. Esto, de acuerdo con los actores, violaba su derecho constitucional de votar y ser votado; en consecuencia, la Sala Superior estimó que el caso debía ser revisado.

Enseguida, se presenta una síntesis de los expedientes SUP-JDC-337/2008 y sus acumulados:

El 12 de febrero de 2008 se llevó a cabo una reunión de trabajo a la que asistieron el administrador municipal de San Jerónimo Sosola, los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, el director general, el director de elecciones por usos y costumbres del instituto, así como los dos grupos de ciudadanos representativos del municipio. La reunión tuvo por objeto analizar la propuesta de las agencias municipales sobre participar en las elecciones, lo cual provocó una reacción negativa por parte de una de las facciones, ya que no concordaba con los usos y costumbres de la comunidad. En una segunda junta (17 de marzo de 2008) asistió, además de los citados, la representante legislativa del consejo general del instituto. En ésta se acordó efectuar una consulta de la propuesta de integrar en la elección a los habitantes de las agencias municipales, mediante dos regidurías adicionales, cuyos resultados deberían entregarse el 25 de marzo de 2008 al administrador municipal. El 26 de marzo de 2008 se realizó otra reunión de trabajo en la que se dieron a conocer los resultados de la consulta y se presentó la rotunda negación por parte del grupo correspondiente a las agencias municipales, motivo por el cual se concluyó la etapa conciliatoria y se dejó a las atribuciones del Instituto Estatal Electoral las determinaciones correspondientes. El 31 de marzo de 2008, en el Instituto Electoral se recibió un escrito signado por los ciudadanos Miguel Santiago Santiago y otros, en el que manifestaron su rechazo a cualquier consulta efectuada por la autoridad administrativa electoral, así como a modificar la forma de elección de sus autoridades. En la misma fecha, en la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres se recibió un informe suscrito por el administrador municipal del ayuntamiento

de San Jerónimo Sosola, en el que manifestó que en dicho municipio no existían condiciones para llevar a cabo la elección, pues cada grupo de ciudadanos mantuvo su postura en cuanto a la realización de la elección.

Haciendo uso de la facultad de la suplencia de la deficiencia de la queja,¹¹ el TEPJF narró los hechos de acuerdo con lo expresado por los demandantes y declaró que el decreto de la LX Legislatura del Estado de Oaxaca, del 17 de abril de 2008, los agraviaba porque en él se valoró de manera inadecuada el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, ya que la documentación que presentaron los demandantes mostraba que se tergiversaron los hechos ocurridos en las reuniones de trabajo celebradas entre los dos grupos del municipio con los consejeros electorales, al omitir la mención de que todas las agencias municipales estaban de acuerdo con llevar a cabo la elección. Igualmente, en los documentos se señaló que los acuerdos del 12 de marzo de 2008 fueron diferentes a lo dado a conocer por el consejo. De igual forma, se reservó el hecho de que las asambleas comunitarias manifestaron su conformidad con la celebración de la asamblea extraordinaria, así como con la omisión de los escritos del 24 y 30 de marzo de 2008. La exposición del TEPJF destacó que el instituto estatal descartó llevar a cabo una consulta directa a la ciudadanía, a pesar de que fue manifestado por los propios consejeros y se había sometido a consideración de los pueblos que conforman el municipio de San Jerónimo Sosola. Así, en primer lugar se analizó el agravio relativo a que la autoridad no verificó que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral agotara sus facultades constitucionales y legales, con el fin de realizar la elección extraordinaria de concejales del ayuntamiento.

Los actores se lamentaron por la violación del derecho al voto, en sus aspectos activo y pasivo, toda vez que con la emisión del

¹¹ Según el *Diccionario jurídico mexicano* (UNAM 1995, 3017), la suplencia de la queja "se puede caracterizar como el conjunto de atribuciones que se confieren al juez de amparo para corregir los errores o deficiencias en que incurren los reclamantes que por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede extenderse, como ocurre en el procesos social agrario, a los diversos actos procesales de la parte débil incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba".

decreto la autoridad correspondiente privó a los electores de la posibilidad de sufragar para elegir a los concejales del ayuntamiento referido, con el único argumento de que no fue posible la conciliación entre las partes, sin que exista constancia de que se llevaron a cabo las diligencias para cerciorarse de que efectivamente existía una imposibilidad material para efectuar los comicios.

Entre los argumentos, se destaca el hecho de que al tratarse de un decreto emitido por una legislatura local, "la naturaleza y característica de los actos que emiten, como lo son las leyes [...] gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción" (SUP-JDC-337/2008). Empero, aun cuando el Congreso expidió el decreto reclamado, el TEPJF distinguió que dicha disposición se dirigía a una comunidad indígena, así que se limitó a ratificar la decisión del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca sobre la falta de condiciones necesarias para renovar a los concejales del ayuntamiento de San Jerónimo Sosola. Lo anterior denota que no se está en presencia de una norma o disposición de carácter u observancia general, abstracta e impersonal, es decir, con características de ley, sino que se dirige a individuos de un conglomerado más reducido, a indígenas pertenecientes a dicho municipio (SUP-JDC-337/2008).

Aunado a lo descrito, antes de emitir la resolución, el Tribunal citó como referencia lo que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de estos pueblos, haciendo hincapié en que la coordinación de los gobiernos y las comunidades indígenas es fundamental para proteger sus derechos y garantizar el respeto a su integridad. Asimismo, se enfatizó la necesidad de usar los medios jurídicos para que los pueblos participen en las decisiones de sus instituciones electivas. Por último, el TEPJF hizo hincapié en que

los derechos inherentes al reconocimiento constitucional a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y en consecuencia a su autonomía, son de tipo eminentemente constitucio-

nal, al estar recogidos directamente en el apartado A, del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SUP-JDC-337/2008).

Resolución:

PRIMERO. Se **REVOCA**, en lo que fue materia de impugnación, el Decreto número 605 de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, de diecisiete de abril de dos mil ocho.

SEGUNDO. Se **REVOCA** el acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca el tres de abril del presente año, mediante el cual, entre otros, declaró que no existen condiciones para celebrar elecciones extraordinarias en el Municipio de San Jerónimo Sosola.

TERCERO. Se **ORDENA** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, realice la consulta pertinente a los ciudadanos del municipio de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, en los términos señalados en la parte final del considerando tercero de la presente resolución, para lo cual, se le concede un plazo de treinta días naturales contados desde la notificación de la presente sentencia.

CUARTO. Se **ORDENA** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca lleve a cabo la elección extraordinaria de concejales en el municipio de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, en los términos señalados en el considerando tercero de la presente resolución.

QUINTO. Se **ORDENA** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que dentro del plazo establecido en esta resolución, informe a esta Sala Superior acerca del cumplimiento en los términos que le han sido precisados (SUP-JDC-337/2008).

En este fallo destaca que el TEPJF advirtiera que la legislación en materia indígena no era suficiente, lo que dio pie a que el propio Congreso del Estado de Oaxaca decretara la invalidación de elecciones en varios municipios del estado debido a fallas técnicas, lo cual no asegura el cumplimiento del acceso a una justicia imparcial, pronta y expedita; además de no atender las especificidades de estos grupos. Las leyes no han sido pensadas para estas circuns-

tancias, ya que fueron diseñadas para aplicarse en otros contextos y para vincularlas a una idea de ciudadanía distinta a la citada.

A partir de la descripción de lo acontecido en el municipio de Sosola y de acuerdo con lo revisado en otros casos, se demuestra que la reglamentación en materia indígena sigue siendo ambigua, puesto que en ocasiones se juzga con los parámetros del derecho positivo en su interpretación más ortodoxa y en otras se juzga atendiendo las especificidades de los pueblos indígenas, en cuyo caso existen recursos no necesariamente formulados para atender estos incidentes, que se aplican para cubrir las deficiencias en los procesos de impugnación. Este hecho también revela la diversidad de formas de organización y de elección de tales comunidades; por ello, quizá unas veces se juzga de manera laxa y otras al contrario. De cualquier modo, el debate radica en que se encuentran enfrentadas dos formas de concebir el derecho, que eventualmente deben ser integradas.

En este punto es pertinente hacer referencia al caso de San Mateo Piñas, puesto que la inconformidad es similar a la planteada por los habitantes de Sosola: se impugnan los resultados de las elecciones para concejales del ayuntamiento. A diferencia del caso anterior –que se declaró procedente y se revocó el decreto de validación de las elecciones–, en San Mateo Piñas se desechó el recurso por no cumplir con los lineamientos más formales de la demanda. Se partió del supuesto de que no había criterios claros definidos para las elecciones extraordinarias, y menos aún cuando éstas se celebran por el sistema de normas consuetudinarias, por lo cual el TEPJF puede actuar de maneras muy distintas en circunstancias parecidas.¹²

La cuestión aquí es hasta dónde se puede intervenir de una manera uniforme en la expedición de justicia y, sobre todo, poner en la mesa de discusión cómo funcionan estas formas de gobierno indígena, puesto que se han evidenciado omisiones graves al momento de definir una sentencia, ante la falta de criterios en la ley, con normas específicas para juzgar este tipo de casos. Si el de-

¹² Véase el caso de San Mateo Piñas en el expediente SUP-JDC-54/2008.

recho de autogobierno en los casos de las comunidades indígenas fuera pleno, no se integraría al positivo, sino que se colocaría como un derecho alterno o, más bien, paralelo. Incluso, resulta necesario elucidar cómo estos autogobiernos se articulan con los otros ámbitos gubernamentales, en especial con los órganos de impartición de justicia, ya que algunas de sus facultades han sido trasladadas a los congresos locales. Los problemas a que da lugar este tipo de situaciones son precisamente los planteados al inicio de este texto, pues al señalarse los derechos particulares, éstos se contradicen con el afán democrático de la igualdad de los individuos ante la ley. El punto lo ilustra claramente el caso de Sosola, en el que la controversia inició por la exclusión de los habitantes de las agencias municipales en la elección de las autoridades municipales, a lo cual tienen derecho de acuerdo con la Constitución; pero ese derecho fue negado por los habitantes de las cabeceras, argumentando su derecho a la autonomía.

El TEPJF reconoce que se ha violado un derecho garantizado y fundamentado en distintos artículos y tratados internacionales; por ello, la resolución se halla a favor de los quejosos. Sin embargo, se vuelve a un problema central: parte de la autonomía de la comunidad y de su capacidad de autogobierno termina por ser absorbida por el Congreso local, lo cual no necesariamente articula los ámbitos de gobierno ni de expedición de la justicia. Si de por sí la forma en que se distribuye el poder en México es compleja, al vincular estas dimensiones con la cuestión indígena su comprensión se torna más difícil, pues aunque en diversos lineamientos se establece que se deben respetar sus formas de organización y prácticas democráticas, no todos son de esta índole. En consecuencia, es prioritario que el sistema de impartición de justicia de la Federación esté preparado para resolver los casos en los que el derecho asignado a un colectivo lastime las garantías individuales, si el objetivo inexcusable es el respeto de las diferencias y, por lo tanto, de los derechos indígenas.

JUSTICIA ELECTORAL Y DERECHOS INDÍGENAS¹³

Al hacer un recuento de la manera en la que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto los juicios que se refieren a los derechos indígenas, se puede observar que ésta da motivo para reflexionar y es una fuente para construir una nueva reglamentación que reconozca las especificidades que se advierten en las comunidades indígenas cuando eligen a sus autoridades locales, respetando sus normas consuetudinarias, pero dentro de un orden legal democrático. Si bien la mayoría de los casos aquí reseñados provienen del estado de Oaxaca, la discusión no necesariamente se reduce a lo que sucede en esa entidad federativa. Por ejemplo, se incluyó la situación de la comunidad cucapah en el estado de Sonora, ya que el tema de los derechos indígenas es, finalmente, un asunto de interés para todo el país. Los casos examinados muestran las particularidades del contexto sociopolítico en el que ocurrieron; varios de ellos han sido ampliamente descritos y analizados (Morales y Gottwald 2003; Morales 2007; Recondo 2007; Anaya 2006; Hernández y Juan 2007) y al igual que aquí muestran la necesidad de que en la legislación electoral se incorpore un mecanismo para la resolución de conflictos dentro de aquellas unidades político-administrativas que se reclaman indígenas, en las que las restricciones internas pueden afectar la libertad de los individuos.

El hecho de que el mayor número de procesos estén concentrados en Oaxaca se debe a que ahí rigen, con reconocimiento jurídico, dos sistemas electorales para designar a las autoridades municipales: uno, el de competencia partidista, y otro, el de elección por normas de derecho consuetudinario, que se reglamentó en 1995 y luego se reformó en 1997, dentro del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO). En el libro IV del CIPPEO, titulado “De la Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se Rigen por Normas de Derecho Consuetudinario” (artículos 109 al 125), se muestra que

¹³ Una parte de esta sección se basa en un texto previamente publicado en coautoría con Víctor Leonel Juan Martínez (Hernández y Juan 2007).

fueron varios conflictos de esta naturaleza los que llegaron al TEPJF, porque en esta ley –la cual establece el pleno respeto a las normas consuetudinarias– no se precisó la forma de participación del órgano electoral en el proceso. De esta manera, el artículo 110 del código citado señala:

Son municipios por usos y costumbres aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias y diferentes a las que se aplican en los municipios que realizan su elección a través de los partidos políticos; en los que cumplan reglas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos.

En el artículo 132 del CIPPEO se asienta:

Para efectos de este Código, serán considerados Municipios de usos y costumbres aquellos que cumplan con las siguientes características:

I. Aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus Ayuntamientos de acuerdo a las Constituciones Federal y Particular en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas; o

II. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad.

Esta disposición, junto con otras leyes y normas vigentes en la entidad, da satisfacción a los reclamos indígenas y es parte de las políticas del reconocimiento en las que claramente se alude a los dilemas que surgen al tratar de cumplir con las demandas de respeto y a la exigencia de derechos, contrapuestas en dos visiones jurídicas distintas.

En los casos revisados anteriormente, se puede advertir que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca carecía de atribuciones legales para dirimir las controversias surgidas en el ejercicio del sistema electoral de normas consuetudinarias. Las ocasiones en que lo hizo se limitó al llamado de conciliación entre

las partes, realizada de manera pragmática pero no legal. El TEPJF determinó que la legislatura estatal es la que está obligada a instituir las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo y protejan las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, que hasta ahora se han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 22, 23 y 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, el Instituto Estatal Electoral, cuando se declaren nulas las elecciones de ayuntamientos, debe sujetar las elecciones extraordinarias que celebre a lo dispuesto en el propio código electoral local, así como a lo que el mismo Instituto disponga en la convocatoria que expida sin restringir los derechos que reconocen a los ciudadanos y alterar los procedimientos y formalidades que en propio ordenamiento jurídico se establecen (salvo el ajustar los plazos, conforme con los de la convocatoria). Así mismo el Instituto Estatal Electoral a través de su Consejo General, debe conocer, en su oportunidad, de los casos de controversia que surjan respecto de la renovación de los ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario y, previamente a cualquier resolución, buscar la conciliación entre las partes, o bien, una consulta con la comunidad, la cual puede implicar que una vez que se agoten los mecanismos autocompositivos se acuda al EXPEDIENTE: heterocompositivo, decidiendo lo que en derecho proceda. Así, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca debe hacer un uso tenaz, pertinente y constante de las atribuciones que a su cargo se prevén en el artículo 125 del código electoral local y, atendiendo a las finalidades que se prevén en el numeral 58 de ese mismo ordenamiento jurídico, realizar un significativo y razonable número de pláticas de conciliación entre los integrantes de cierta comunidad o población indígena, o bien, municipio que se rija por dicho sistema normativo, y, en todo caso, si persisten los puntos de disenso entre los mismos, realizar una consulta a la comunidad para que ella se pronuncie sobre las diferencias y, en su oportunidad, el propio Consejo General resuelva lo conducente, atendiendo

al interés superior de la comunidad de que se trate. De lo anterior, se concluye que, aunado a los alcances de los principios de objetividad, certeza, legalidad y profesionalismo, sobre el instituto pesa una carga o imperativo que no admite excusa alguna para eludir la observancia de una obligación instrumental que debe entenderse como dirigida a dar vigencia a la prescripción constitucional de todo Estado republicano que se centra en la renovación periódica de los órganos de elección popular, a través del sufragio, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo primero, y 115, párrafo primero, fracción I y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reitera en los artículos 29, párrafo primero y 98, párrafo primero y tercero de la Constitución Local, y 3º., 17, 20, 22, 23, 24 y 124 del código electoral local (al preverse que: a) El Estado adopta la forma de gobierno republicano, para su régimen interior, b) los ayuntamientos son asambleas electas mediante sufragio, y c) los concejales que los integren duran en su cargo tres años, incluidos los electos por el sistema de usos y costumbres, ya que, aunque desempeñan el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, dicho nombramiento no podría exceder de tres años). Además, si constitucionalmente se ha establecido que, a través de la ley, se protegerá y promoverá el desarrollo de los usos y costumbres, así como las formas específicas de organización social de los pueblos indígenas (artículo 4º., párrafo primero) y, consecuentemente, en el ámbito normativo de la competencia del Constituyente del estado de Oaxaca (artículos 16, párrafo segundo; 25, párrafo decimoquinto, y 29, párrafo segundo), se ha aceptado y determinado que el legislador local está obligado a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, y proteger las tradiciones y prácticas democráticas de tales comunidades, las cuales hasta ahora se han utilizado para la elección de sus ayuntamientos, razón por la cual debe ser apegado a la Constitución federal y a la Constitución local, el proceder del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, disponiendo y previniendo lo suficiente, razonable y necesario para dar vigencia al derecho político del pueblo o comunidad indígena

de que se trate, para elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de acuerdo con sus usos y costumbres, esta situación deriva, además, de que el citado instituto es la autoridad competente en la que se delega la función estatal de organizar y desarrollar los actos de interés público relativos a las elecciones y que agrupa para su desempeño, en forma integral y directa, las facultades relativas a la preparación de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, entre otras, en términos de lo prescrito en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal y 25, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución local (SUP- JDC-037/99; Tesis S3EL 143/2002).

Sin embargo, el papel del Instituto Electoral del estado era, hasta los comicios de 2007, más bien administrativo. Lo anterior ha llevado a privilegiar en estos procesos electorales la negociación política para dirimir las diferencias que surgen con motivo de la elección. Hasta los comicios de 2007, el instituto fue la única instancia legalmente facultada para realizar el arbitraje en tales casos; no obstante, varios actores asumen en la práctica el papel de mediación (partidos, delegados de gobierno, Secretaría General de Gobierno, diputados, organizaciones políticas). Por ejemplo, en varios municipios oaxaqueños la inconformidad con los resultados electorales ha provocado confrontaciones que son resueltas mediante la desaparición de los poderes municipales y la designación de consejos de administración o el nombramiento de administradores municipales.

En estas condiciones, las controversias dentro de las comunidades indígenas o con otras instancias de gobierno carecen de un mecanismo propio que contemple la diferencia, es decir, que le dé sustento a las políticas del reconocimiento. Aunque en general se les reconozcan derechos, en lo particular no tienen formas especiales para hacerlos valer en las controversias que surgen durante los procesos electorales. Por ejemplo, sólo pueden acceder a la justicia mediante el empleo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Esta situación provocó que el Tribunal elaborara un criterio relevante al respecto:

PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.

En el artículo 4º, párrafo primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que, en la ley, se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas “el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, lo cual, aunado a lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo y tercero, de la propia Constitución, por cuanto a que los tribunales deben de estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, así como el que garantizará la independencia judicial y la plena ejecución de sus resoluciones, obligan a tener un mayor celo en la aplicación de las causas de improcedencia que se prevén expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las que derivan de la normativa aplicable en la materia. Una intelección cabal del enunciado constitucional “efectivo acceso a la jurisdicción del Estado” derivaba de una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones citadas, debe entenderse como el derecho a los ciudadanos que conforman las respectivas comunidades indígenas a lo siguiente: a) La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales, y b) La ejecución de la sentencia judicial. Esta última conclusión se apunta porque los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórico, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente en el fondo el problema planteado (SUP-JDC-037/99).

El derecho para acceder a la jurisdicción del Estado también está contemplado en el Convenio 169 de la OIT, el cual establece en su artículo 8 que –al referirse al derecho de los pueblos indíge-

nas a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos— “siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para la solución de los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio” (Gomez 1991). Tales procedimientos no se encuentran en la legislación electoral federal ni en la oaxaqueña. Aunado a esta falta de acceso a la jurisdicción electoral en el estado, la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, era la que calificaba las elecciones –municipales y estatales–, situación que cambió con la reforma al CIPPEO en 2009. Esta entidad fue la única en el país que entonces contaba con la figura de calificación política para los comicios municipales, la cual fue eliminada de la legislación federal desde 1993, al instaurarse los órganos de justicia electoral. Varios de los conflictos más virulentos se derivaron o radicalizaron por una decisión del Colegio Electoral, contraria a la del Consejo General del Instituto Electoral Estatal (IEE).

Por no encontrar en la legislación local alguna opción que haga posible la impugnación de estos actos del Colegio Electoral, por parte de quienes se hallen en desacuerdo con los resultados de las elecciones realizadas mediante normas consuetudinarias, se apela al TEPJF, que ha emitido un criterio de competencia que le otorga facultades para revisar estos actos administrativos del Congreso local.¹⁴

¹⁴ “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, salvo en lo dispuesto en la Fracción II del artículo 105 constitucional, según se dispone en el artículo 99, párrafo segundo, fracción V, de la Constitución federal, tiene atribuciones para reparar el orden constitucional violado en ciertos casos determinados y restituir a los promoventes en el uso y goce del derecho político-electoral que les sea conculcado, con independencia en los actos o resoluciones que deban ordenarse, modificarse, revocarse o dejar sin efecto, como consecuencia de la sentencia y en plenitud de jurisdicción a fin de garantizar, en términos de lo preceptuado en el artículo 4° de la propia Ley Fundamental, a los integrantes de los pueblos indígena, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En este sentido, si en cierto asunto, el medio de impugnación fue presentado por todos, sólo uno o algunos ciudadanos de la comunidad en contra un acto de autoridad que la afecte en su conjunto, como puede ser un decreto legislativo, debe considerarse que el medio de impugnación está dirigido a permitir el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones que violen los derechos político- electorales del ciudadano, ya que ni en la Constitución federal (artículo 99, párrafo cuarto, fracción I) como tampoco en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que estén excluidos los actos de los órganos legislativos, siempre

Un caso que ejemplifica estas determinaciones es el de Asunción Tlacolulita. En éste, el Tribunal dispuso que las comunidades indígenas no podían recurrir al juicio de revisión constitucional (SUP-JDC-037/99). Un asunto paradójico es que la única manera que ellos tienen para defender sus derechos como integrantes de colectivos –cuando consideren que aquéllos han sido vulnerados–, es por medio de los partidos, ya que de acuerdo con la LGSMIME, en su artículo 86:

El juicio de revisión constitucional electoral es el medio de impugnación con el que cuentan los partidos políticos para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades estatales dictados durante la organización, calificación y resolución de impugnaciones, en las elecciones.

Por tanto, según el ordenamiento: “Sólo los partidos políticos pueden interponer el juicio de revisión constitucional electoral, a través de sus representantes legítimos”.

Ante esta situación, el TEPJF determinó, el 11 de noviembre de 1999, que en el caso de Tlacolulita, el juicio de revisión constitucional era improcedente, señalando que lo que correspondía era el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, prevista en la LGSMIME (TEPJF 2002). Al resolver sobre el

que esos actos no tengan el alcance de una ley, -abstracción, heteronomía, generalidad o impersonalidad- (puesto que en ese caso contrario se trataría de una norma general o ley respecto de la cual sería procedente la acción de la inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 105 fracción II, tercer párrafo, de la Carta Magna). Es decir, es equivocado admitir que los actos de un Congreso local no puedan ser modificados como efecto de una sentencia que recaiga en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación sin que se establezca una particular naturaleza del órgano del que provengan. Así, debe entenderse que los eventuales efectos de la sentencia beneficien o les paren perjuicios a los demás integrantes de la comunidad, ya que, además, sería como resultado del carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y la plenitud de jurisdicción que le están reconocidas al Tribunal Electoral, así como consecuencia de los efectos de la sentencia a fin de restituir, en su caso, el uso y disfrute del derecho político-electoral violados por los actos de autoridad, en términos de lo que se establece en los artículos 99, párrafo primero, de la Constitución federal y 6°, párrafos 3; y 84, párrafo 1 inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral” (SUP-JDC037/99). Sala Superior, tesis S3EL 144/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

particular, el Tribunal instruyó al IEE que dispusiera lo necesario para que se efectuaran elecciones extraordinarias en Asunción Tlacolulita, estableciendo un plazo de 90 días a partir de la notificación de esa resolución, para que se le diera cumplimiento. Sin embargo, por diferencias internas, los conflictos continuaron y finalmente se designó un consejo de administración, ya que no se dieron las condiciones para efectuar las elecciones.

Cabe resaltar que el organismo judicial adoptó una posición de interpretación de las normas procesales favorable a la parte actora, pues ha sentado jurisprudencia con relación al deber de garantizar el acceso a la justicia electoral de las comunidades indígenas. En la resolución del juicio, el TEPJF emitió tesis notables referentes a la obligatoriedad en el cumplimiento de la costumbre y las formalidades que al respecto deben respetarse:

La posibilidad jurídica y material de que las elecciones se efectúen en cierto lugar, cuando deriva de una costumbre, es una decisión adoptada por la libre determinación de una comunidad indígena, lo cual no debe ser quebrantado por persona o grupo alguno. De esta manera, si en los artículos 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 16, párrafo primero y segundo, y 25, párrafo decimoquinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se preceptúa que, en la ley, se establecerán las medidas y procedimientos que permitan proteger y promover, así como hacer valer y respetar esos usos, costumbres, tradiciones y prácticas democráticas, incluidos sus derechos sociales, en que se debe preservar la realización de esas elecciones en el sitio en el que inveteradamente ha tenido su desarrollo la correspondiente asamblea electoral, bajo condiciones que aseguren la realización con regularidad y en un ambiente que genere las circunstancias propias para dar vigencia a unas elecciones auténticas y libres en las que se pueda ejercer libremente el derecho de sufragio, tal y como se establece en los artículos 35, fracción II; 41, párrafo 2º, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución federal; 24, fracción I; 29, párrafo segundo, y 98, párrafo 3; 113 y 116 del código electoral local (Tesis S3EL 145/2002; SUP-JDC-037/99).

USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUETUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS.

En el término de lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como 16, párrafos primero y segundo, y 25, párrafo decimoquinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, si en la ley se reconoce la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno de las comunidades indígenas, entonces resulta que los ciudadanos y las autoridades comunitarias, municipales, estatales, del Distrito Federal y federales, están obligados a respetar las normas consuetudinarias o reglas internas respectivas (Tesis S3EL 146/2002; SUP-JDC-037/99).

A pesar de esto, las decisiones no siempre han sido vinculantes. En otro caso, el de Yaveo, el Tribunal no entró en debate sobre la posible oposición entre derechos individuales y colectivos, y justificó su decisión con base en la teoría general de los derechos fundamentales, señalando que no hay jerarquía entre éstos, porque todos sirven para el desarrollo de la persona y sus condiciones de vida. De esta forma, se establece que en caso de que se contradigan dos derechos fundamentales, se debe encontrar una armonía entre uno y otro para evitar que la realización de uno impida totalmente la del otro (Morales y Gottwald 2003).

Así pues, las determinaciones del TEPJF, aunque fundadas en la Constitución federal y de acuerdo con criterios democráticos, no necesariamente responden a las normas de derecho consuetudinario de los municipios de Oaxaca. Sobre todo, hay que considerar que la justicia electoral no tiene en sí principios y valores propios; más bien, como señala José Ramón Cossío (2002): “las funciones que la justicia electoral desempeña en una teoría o sistema de gobierno, dependen al final de cuentas, de la concepción que se tenga de democracia”. He aquí una situación en la que se debe considerar que el Estado democrático no es neutral y, por lo tanto, ha de ponderarse cómo enmarcar en él el reconocimiento

a la diferencia, dando garantía y condiciones a los colectivos para mantenerse como tales, aunque puedan estar en contradicción con las aspiraciones del primero. Así lo indican los ejemplos anteriores, que muestran que el JDC es una vía por la cual pueden presentar sus demandas aquellos inconformes con los resultados del sistema electoral de derecho consuetudinario. Esta opción se circunscribe a las normas constitucionales que protegen prioritariamente los derechos del individuo, sobre todo porque –de acuerdo con lo señalado por la LGSIME en su artículo 79– requiere de la concurrencia de varios elementos, entre ellos:

que el ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

De esta manera, cuando son conculcados los derechos concernientes al ámbito electoral de una comunidad, ésta no tiene medios legales para realizar la defensa colectiva de los mismos.

Esta situación es una muestra fehaciente de los dilemas planteados al inicio del texto, en este caso ilustrado con la manera en la que se confrontan dos sistemas electorales provenientes de concepciones filosóficas distintas: unas apelan principalmente a los derechos del individuo, en tanto que las otras fundamentan su defensa en los colectivos. Por ejemplo, cuando existen desavenencias durante el proceso de elección, surgen dificultades que impiden su resolución de acuerdo con la reglamentación general, ya que se manifiesta un vacío en las normas para que los colectivos sean quienes solucionen sus desacuerdos. Precisamente es aquí donde estriba la polémica de la discusión,¹⁵ al tratar a los diferentes como *diferentes*, puede atentarse contra el principio básico de la democracia: todas las personas son iguales ante la ley. Para ilus-

¹⁵ Que en el pasado se ubicó entre las propuestas de los defensores de la ciudadanía liberal y las de una de carácter diferenciado.

trar este punto, en una solicitud de JDC el actor tiene que cumplir con los tiempos, agotar todas las instancias (muchas de las cuales, además, son desconocidas por los actores) y elaborar las impugnaciones conforme a conceptos que muchas veces no tienen equivalencia en las prácticas cotidianas de la comunidad que se rige por las normas consuetudinarias. De esto se deduce que los integrantes de una comunidad sólo pueden promover sus impugnaciones de manera individual cuando se trata de asuntos de un colectivo, y aunque éste debiera merecer un tratamiento diferente, si fuera así entraría en contradicción con los principios democráticos.

En los casos antes presentados se observa que el Tribunal basa sus decisiones tomando en cuenta formalidades que muchas veces dejan de lado las especificidades de los promoventes. Por ejemplo, el lugar para la elección de las autoridades municipales no se puede definir tajantemente, pues en las comunidades indígenas la autoridad electoral es la asamblea; por ende, es ésta la que tiene la facultad de mudar el lugar donde se realice la elección. Los casos indican que las solicitudes de JDC deben ser gestionadas con el tiempo suficiente para evitar que los tiempos coincidan con los términos constitucionales, pues una vez hecho esto, el daño se considera irreparable y por lo tanto improcedente (Morales y Gottwald 2003). Las comunidades indígenas tienen sus propias dinámicas en cuanto a los plazos y términos, lo que da como consecuencia que, en algunos lugares, la autoridad asuma el cargo antes o después del término señalado por la reglamentación general. Esto sucede –insisto– por las particularidades que implica la diversidad de formas de elección por medio de las normas consuetudinarias.

CONCLUSIONES

En México, la viabilidad de las políticas del reconocimiento de derechos colectivos o de ciudadanía diferenciadas (Kymlicka 2003; Kymlicka y Norman 1995) se ha puesto a prueba con la legalización de las normas locales para la elección de autoridades municipales

en el estado de Oaxaca. Tenemos así dos sistemas electorales: el de competencia partidista y el de normas consuetudinarias.¹⁶ Aunque este hecho sigue causando controversia, dentro del TEPJF –como se vio anteriormente– existen voces que han considerado estos sistemas electorales como “alternos”. Si éste es el caso, la pregunta es ¿en qué circunstancias se trata de sistemas alternos o alternativos?, pues ello sugiere que se puede optar por uno o por otro, y decidir quiénes pueden hacerlo. Siguiendo el hilo de esta reflexión, hay que volver al problema de los derechos diferenciados y, con ello, a un asunto crucial: la necesidad de que el Estado reconozca estas lagunas en la normatividad electoral para que logre ser suficientemente multicultural y haya un Estado de Derecho en plena forma (en el sentido occidental del término). Por lo tanto, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia debiera considerar las diferencias expuestas para pugnar por un reconocimiento o tratamiento diferencial –hasta donde lo permitan las normas constitucionales y las reglamentaciones internacionales–, con el fin de que la resolución sobre estos casos sienta jurisprudencia, contribuya a la consolidación de los derechos que hasta ahora han conseguido los pueblos indígenas y colabore en la delimitación teórica y práctica de las políticas del reconocimiento. El objetivo es que encuentre cabida un sistema electoral alternativo o alternativo que no atente contra las garantías individuales señaladas en la Constitución.

Quiero detenerme en un punto que deja ver la dificultad que entraña esta aspiración. En Oaxaca, en el ámbito jurídico, el CIPPEO (artículos 114-118) impide la afiliación partidaria en aquellos ayuntamientos que se rigen con el sistema electoral de derecho consuetudinario. En el ámbito local, al momento de realizar elecciones municipales, la pertenencia a un partido está prohibida. Esto significa que la afiliación o la elección a través de los partidos políticos debe suprimirse en los comicios municipales, pero es indispensable en el proceso estatal y federal. Los integrantes de las comunidades indígenas participan en ambos sistemas electorales; sin embargo,

¹⁶ Éste, claramente, es un sistema normativo electoral porque en él está comprendido un conjunto de normas para elegir (nombrar, designar) a los representantes del poder público.

se supone que el complejo normativo del sistema de competencia partidista no es aplicable a cabalidad¹⁷ en aquellos lugares donde se designa a las autoridades por medio de las normas consuetudinarias que, como cualquier sistema electoral, tienen su propia filosofía, reglas y categorías. La representatividad política dentro de las comunidades que utilizan el régimen de normas consuetudinarias supone la existencia de un modelo normativo (ideal), en el que los representantes emplean formas tradicionales que no necesariamente constituyen parte de la democracia representativa, ya que los nombramientos son asignados en la asamblea, es decir, por la voluntad de la comunidad. En el modelo ideal, los representantes no suelen ser postulantes voluntarios; por el contrario, éstos aparecen como candidatos “que se deben” a la tradición, al prestigio y al sentido de pertenencia a la comunidad, el cual refuerza la identidad de los actores políticos locales. Pero no hay que desdeñar el hecho de que los ciudadanos de las comunidades también participan en los procesos electorales estatales, federales y legislativos, en los que los representantes son electos mediante mecanismos propios de la democracia electoral, efectuada a través de la competencia entre partidos políticos. Así, los integrantes de las comunidades indígenas pueden participar simultáneamente en dos sistemas electorales. Es en este punto en el que debe hacerse la pregunta si el sistema de normas consuetudinarias es alterno o alternativo, o bien, pudiera ser un sistema alterno que fuera electivo.

Por ejemplo, existen grupos que defienden valores que no son necesariamente democráticos y que se justifican como un derecho que tiene la gente –en este caso los pueblos indígenas– de mantener sus propias formas de organización. Aquí los valores de la democracia, especialmente los electorales, se consideran ajenos, y con estas explicaciones en algunos municipios oaxaqueños se ha impedido la instalación de casillas durante los comicios. En este caso, ¿cómo se puede resolver el dilema de respetar los derechos fundamentales y, a la vez, reconocer el derecho de otros

¹⁷ Es necesario asentar que varios de los municipios que se rigen por el sistema electoral de normas consuetudinarias han adoptado parte de las formalidades y parafernalia que se utiliza en el sistema de competencia partidista (Hernández 2007).

sectores que mantienen expresiones culturales distintas a las así llamadas occidentales? ¿Cómo armonizar las propuestas democráticas, en las que privan los derechos de los individuos, con los reclamos de aquellos grupos para los que la conservación de sus formas específicas de organización depende de la existencia de un cuerpo de normas que establezcan derechos colectivos, que pongan en marcha un proceso de conciliación entre distintas maneras de conceptuar la vida?

Es por lo anterior por lo que cualquier legislación electoral debe tener en cuenta estas dificultades para legislar de una manera tal que se reconozcan las diferencias de los colectivos, pero también que se respeten los derechos fundamentales de los individuos. Como lo muestran los casos reseñados, desde el punto de vista de la democracia liberal los derechos colectivos son válidos sólo en ciertas circunstancias o ámbitos de competencia. Como ya se mencionó, el sistema de impartición de justicia de la federación debe estar preparado para resolver estos casos, para lo cual debe diseñar políticas del reconocimiento efectivas, ya que su aplicación categórica contraviene las leyes nacionales, no obstante que las normas consuetudinarias han sido reconocidas y promulgadas por la legislación nacional.

Por todo esto, el tema provoca controversia entre los constitucionalistas, ya que por su naturaleza colectiva los derechos de los pueblos indígenas conforman una dimensión que no puede incluirse en las garantías individuales. Algunos arguyen que sería suficiente con aplicar la Constitución –sin una reforma– para cumplir con las demandas de dichos pueblos. Ésta es una respuesta frecuente que se origina en la idea de que la Constitución contiene las garantías primordiales para todas las personas; por lo tanto, exigir derechos diferenciados confronta el principio de universalidad que caracteriza la condición de ciudadanía y, en consecuencia, puede dar lugar a regímenes de excepción inaceptables –derechos especiales– que aunque establezcan una discriminación positiva, finalmente estarían violando uno de los pilares del orden jurídico liberal: la igualdad ante la ley. Otros aducen que todo lo anterior tendría validez si se consideraran los derechos para los habitan-

tes de las comunidades indígenas como individuos. Sin embargo, a final de cuentas lo que se busca es el reconocimiento constitucional de una realidad social que todavía se contrapone al anhelo liberal de homogeneidad, pues es sabido que en las comunidades persisten prácticas de organización política y social, así como culturales, diferentes de las hegemónicas. Nada de lo que se denomina garantías individuales permite la adaptación de estos derechos colectivos a un nuevo orden jurídico: el caso de Oaxaca demuestra la complejidad de la aplicación de estas leyes.

Como se ha visto a lo largo del texto, existe la necesidad y la exigencia de una legislación que contemple estas aristas para asegurar, manteniendo intactas las garantías individuales, el acceso a la justicia electoral de las comunidades y los ciudadanos que se rigen por el sistema de derecho consuetudinario. La legislación electoral, tal como se encuentra actualmente, afecta a ciudadanos y comunidades que seguirán en la indefensión jurídica en tanto no haya nuevas normas que les garanticen el acceso a la justicia electoral y que tomen en cuenta la especificidad de estas realidades. No hacerlo contraviene las constituciones federal y estatal, así como el Convenio 169 de la OIT. Estos vacíos se han suplido, de alguna manera, por medio de las resoluciones del TEPJF, cuya contribución va en el sentido de tener facultades para resolver, en el ámbito electoral, el dilema que representa la demanda del reconocimiento de los derechos indígenas en un sistema democrático; ésta aportación permite plantear una discusión y sentar algunos precedentes legislativos. Las tentativas sobre cómo resolver el asunto del respeto a la diversidad y al mismo tiempo el de la búsqueda de una convivencia democrática son enseñanzas que deben ser sistematizadas.

La declaración del TEPJF sobre su competencia para resolver asuntos electorales, cuando éstos se refieren a los comicios de acuerdo con las normas de derecho consuetudinario (SUP-JDC-037/99), es ya una muestra de este proceso. Otro precedente importante fue mostrar que existen mecanismos por medio de los cuales el Tribunal puede reparar las ausencias en la legislación electoral, cuando se trata de asuntos concernientes a los derechos

indígenas. En el caso de Tanetze de Zaragoza (SUP-JDC-11/2007; Vargas 2009), destaca que el TEPJF utilizara la facultad constitucional de la suplencia de la deficiencia de la queja –un mecanismo importante para la impartición de justicia–, aunque habría que preguntarse por qué no lo hace en otros casos. El uso de tal instrumento jurídico adquiere relevancia cuando se enmarca dentro del contexto indígena. Si bien es un dispositivo que tiene carácter compensatorio, opera en la medida en que se toman en cuenta las particularidades de los pueblos indígenas, sobre todo aquéllas que han impactado en su integración al Estado mexicano. Para sustentar decisiones de esta naturaleza, es recomendable que el Tribunal recurra a los arbitrajes antropológicos que le proporcionen información suficiente, tanto para justificar el uso de la facultad de la suplencia de la insuficiencia de la queja como para sustentar el respeto a las especificidades de las normas indígenas garantizadas en la Constitución.

Para emitir sus dictámenes y desarrollar su argumentación, el Tribunal ha recurrido al reconocimiento que hace la Constitución federal de la autonomía de los pueblos indígenas. Así, al atender el reclamo de dichas comunidades en la resolución, también sería conveniente que el Tribunal fuera explícito en lo referente a la autonomía en el ámbito electoral y los límites de ésta para preservar el orden democrático, que las leyes mismas en la materia establecen. Es sabido que el debate en torno a la autonomía ha sido interminable y que se discute según diversas perspectivas; pero esta discusión requiere de una solución definitiva o al menos funcional, por lo que el pronunciamiento jurídico del Tribunal sería un aporte de gran trascendencia jurídica y política.

Una parte significativa de los fundamentos que retoma el TEPJF para justificar la resolución, se basa en los tratados internacionales que México ha suscrito con diversos países. Esos principios tienen como objetivo principal la preservación y protección de los pueblos indígenas, así como el acceso a los medios de impartición de justicia. En el ámbito electoral, lo más cercano a este tipo de afirmación política es el reconocimiento del sistema de elección por medio de las normas consuetudinarias en el estado de Oaxa-

ca. Pero las formas de elección, que suelen variar dependiendo de la comunidad de que se trate, algunas veces legitiman exclusiones, como la de las mujeres, la de los avecindados, de los practicantes de religiones distintas a la católica, de los ancianos o los habitantes de las agencias municipales (como lo ilustra el caso de Sosola), con lo cual se actualiza el debate sobre los alcances y límites del reconocimiento de los derechos colectivos y, más aún, saber si existe la posibilidad de integrarlos a un sistema normativo pensado para un modelo de sociedad democrática.

En la resoluciones del TEPJF que se revisaron, se han expuesto dos aspectos importantes que dan contenido al reconocimiento de los derechos indígenas: por un lado, se admite la existencia del contexto marginal y de marginación en el que ha vivido –y aún vive– un segmento significativo de la población indígena; por otro, se refuerza el reconocimiento de la autonomía que la propia Constitución mexicana les confiere (SUP-JDC-013/2002). Se trata de dos aspectos diferentes: por una parte, la desigualdad socioeconómica puede atenderse con políticas compensatorias, pues la búsqueda del goce pleno de los derechos ciudadanos está enfocada en los individuos; por otro lado, la autonomía se asocia a los derechos de colectividades culturales diferentes a los de la mayoría –la cual puede acceder a la justicia sin necesidad de referir su pertenencia a un grupo específico–, así como a la defensa de sus derechos como agrupación. Por tales razones, es claro que estos reclamos no pueden ser juzgados con las mismas reglas. Tendrían que establecerse privilegios legales que, sin dar lugar a nuevas exclusiones, satisficieran las demandas indígenas, que podrían justificarse si se instauran en busca de un bien mayor.

Para responder a tan urgentes cuestionamientos, se ha de ir en busca de un acercamiento a todos los aspectos de un mapa político como el que se nos presenta, lo cual inevitablemente será un proceso a largo plazo. La solución a estos cuestionamientos debe constituirse desde una perspectiva que no sea unilateral. Quien aboga por una sociedad democrática tendría que aceptar que este sistema no es la única forma de organización social, o que dentro de ella se deben encontrar caminos que reconozcan el derecho de

otros a mantener –en los ámbitos privado y público– sus expresiones, aquéllas que le dan sustento a su identificación colectiva. ¿Cómo justificar teórica, filosófica y éticamente esta reflexión?

Las ideas planteadas por los liberales (con las que se dio inicio a este texto) aceptan la diversidad cuando declaran que la democracia debe reconocer los distintos intereses e iniciativas, al tiempo que articula e impulsa la aceptación de las diferencias como la base más sólida de la igualdad de oportunidades para todos. Sin embargo, este planteamiento no responde a la pregunta de cómo llevar a cabo estos anhelos en la práctica y cómo resolver el dilema de respetar el derecho del otro de seguir siendo diferente, si tal condición significa un rechazo a los valores de la democracia. Está visto que las instituciones electorales federales y estatales han sido concebidas desde la visión de un Estado moderno políticamente homogéneo, con el argumento de que su existencia y sus prácticas se justifican al respaldar una vida común entre individuos que comparten los mismos intereses. En esta coyuntura, los grupos indígenas podrían alegar que representan un tipo de relación diferente, propia pero legítima, es decir, un tipo de desarrollo; aunque también habría que armonizar esta demanda con la de otros que desean construir una sociedad democrática. Por ello, considero que no es ocioso atender seriamente esta posibilidad y todas sus implicaciones, así como dedicarse a reflexionar para encontrar otras alternativas.

Los datos presentados en este texto muestran que el debate en torno a los derechos indígenas en la legislación electoral es polémico. En el desarrollo del presente análisis se han ejemplificado las distintas formas y contenidos con los que el TEPJF ha considerado los derechos y las obligaciones que pueden tener los habitantes en aquellos ámbitos en los que las normas consuetudinarias y las del derecho positivo entran en contradicción. En la exposición inicial se presentaron las reflexiones de aquellos que piensan la ciudadanía como una idea que engloba las tareas y responsabilidades que todos los individuos deben asumir en una colectividad dada; a partir de esto, se advierten por lo menos dos concepciones de la ciudadanía. No obstante, como más adelante se comprobó, las demandas de reconocimiento de los derechos diferenciados reba-

sa la perspectiva de la ciudadanía en los términos planteados por los liberales (Marshall 2005), la cual termina por convertirlas en un obstáculo para la convivencia en esta estructura social cada vez más compleja. Es evidente que la perspectiva clásica, al limitarse a ser una caracterización normativa de la ciudadanía, resulta insuficiente para explicar los problemas generados por la creciente complejidad a la que aluden las políticas de la identidad y el reconocimiento, y para resolver de modo satisfactorio los reclamos colectivos.

Independientemente de las dos acepciones, la aspiración final de la ciudadanía activa debe plantear la convivencia multicultural legal dentro de las estructuras políticas de gobierno, sin violentar los derechos colectivos de ningún grupo. Para lograrlo, es necesario reconfigurar el derecho para dar cabida a la diferencia en las políticas del reconocimiento, en el que por medio de la negociación se establezca un orden legal que satisfaga aquellas demandas colectivas que no quebranten los derechos fundamentales de los individuos.

Sin lugar a dudas, esta tarea requiere considerar la dificultad de la aplicación de las normas consuetudinarias y la variedad de manifestaciones culturales en las que están insertas. Justamente por ello, el esfuerzo se ha de enfocar en la elaboración de leyes y su implementación institucional, para atender por lo menos dos aspectos: primero, el establecimiento de mecanismos que permitan la compatibilidad entre la jurisdicción especial de normas consuetudinarias y el sistema jurídico nacional, y entre las atribuciones de la justicia comunitaria y la del Estado, tal como está determinado en las reformas constitucionales; en segundo lugar, instaurar procedimientos de resolución de las incompatibilidades que puedan surgir entre el derecho consuetudinario y los derechos humanos, como se indica claramente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Para concluir, es necesario mencionar que a pesar de los avances en las políticas de reconocimiento en México, las opiniones varían en lo referente a la aplicación efectiva y práctica de la legislación sobre los casos concretos. Las instituciones nacionales e in-

ternacionales que se ocupan de la protección de estos derechos específicos han coincidido en que existe una brecha entre lo establecido por la ley y lo que realmente se practica. Al ser el Estado (ya sea por iniciativa interna o como resultado de las normativas surgidas del arreglo institucional de la comunidad de estados) el que otorga derechos a los pueblos indígenas, se percibe aún un diálogo entre dos entidades situadas dentro de una relación asimétrica. Por un lado el Estado, único ente al que se atribuye soberanía en el sistema internacional; por el otro, los pueblos indígenas, que son parte de la población que no comparte los patrones culturales y la cosmovisión del sector de la sociedad que produce y reproduce el arreglo estatal, es decir, el sector (pre)dominante. Tal asimetría está determinada por el proceso de colonización de las poblaciones indígenas, por un legado histórico y por las maneras en que los principales actores dentro de esta relación interpretan y reinterpretan el pasado. Esta situación debe cambiar para dar lugar a un diálogo entre iguales. Al mismo tiempo, en las condiciones actuales de México –en las que se reducen los derechos socioeconómicos–, la efectividad de las políticas del reconocimiento podría ser nula si no se resuelven también los problemas estructurales que mantienen a un gran sector de la población en condiciones de pobreza, entre ellos los indígenas. Dadas estas circunstancias, el panorama exige nuevos arreglos político-económicos para dar lugar a un proceso de desarrollo o fortalecimiento de una ciudadanía activa, como se planteó al inicio de este texto. Con ello, se podría hacer efectivo un proyecto de democratización en el que se respeten las diferencias, pero desde una perspectiva incluyente y horizontal.

FUENTES CONSULTADAS

- Anaya Muñoz, Alejandro. 2006. *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México: Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés.
- Begné Guerra, Alberto. 2003. *Democracia y control de la constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. México: TEPJF.
- Carbonell, Miguel. 2002a. *La Constitución en serio*. México: Porrúa/UNAM.
- . 2002b. *Problemas constitucionales del multiculturalismo*. México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política.
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Colección Legislaciones. México: TEPJF.
- Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Colección Legislaciones. México: TEPJF.
- Constitución Política del Estado de Sonora. Colección Legislaciones. México: TEPJF.
- Cossío, José Ramón. 2002. *Concepciones de la democracia y justicia electoral*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 22. México: IFE.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/3.htm?s=> (consultada el 1 de junio de 2011).
- Ferrajoli, Luigi. 1999. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Gómez, Magdalena. 1991. *Derechos indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Gellner, E. 1983. *Nations and Nationalism*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- González Oropeza, Manuel. 2001. Usos y costumbres en las elecciones municipales de Oaxaca. En *Estudios en Homenaje a Don Manuel Gutiérrez Velasco*, 443-458. México: UNAM.

- y Francisco Martínez Sánchez. 2002. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. Tomos I y II. México: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.
- Habermas, Jürgen. 1999. *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós.
- Hernández Díaz, Jorge, coord. 2007. *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI/UABJO.
- y Víctor Leonel Juan Martínez. 2007. *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Miguel Ángel Porrúa/UABJO.
- Juan Martínez, Víctor Leonel. 2009. Ciudadanías diferenciadas, entre la política y la justicia. En *Derecho y sociedad en Oaxaca indígena. Logros alcanzados y desafíos pendientes*, coords. Víctor Leonel Juan Martínez y Katya Salazar, 23-38. Washington DC: Fundación Para el Debido Proceso Legal.
- Kymlicka, Will. 2003. *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo, ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
- y Wayne Norman. 1995. Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. En *Theorizing Citizenship*, Ronald Beiner, 283-322. Albany: State University of New York Press.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: TEPJF.
- López Jiménez, Silesio. 1997. *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Marshall, Thomas Humphrey y Tom Bottomore. 2005. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez Porcayo, Ojesto José Fernando. 2001. Presentación. En TEPJF 2001, xi-xiii.
- Martínez Sánchez, Francisco, comp. 2001. *La justicia en la política electoral*. México: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.
- Montecinos, Egon. 2004. "Democracia y multiculturalismo: ¿son compatibles los derechos de las minorías con los principios orientadores de la democracia liberal?" *Alpha*,

- diciembre. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22012004000200013-&lng=es&nrm=iso (consultada el 15 de septiembre de 2008).
- Morales Canales, Lourdes. 2002. "En San Miguel Quetzaltepec, trasgresión de la costumbre". *En Marcha*, diciembre.
- . 2007. *Le système politique de Oaxaca (Mexique) et la représentation politique des indigènes*. Tesis de doctorado, Université Sorbonne Nouvelle.
- y Dorothee Gottwald. 2003. "Espacio político y jurisdicción electoral: el caso de Santiago Yaveo". *América Indígena* 2. Instituto Indigenista Interamericano.
- Mouffe, Chantal. 2003. *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 1993. *Derecho constitucional consuetudinario*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- , coord. 2001. *Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado*. En *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, 45-58. México: PNUD/UNAM/IFE/TEPJF.
- Postero, Nancy Grey. 2007. *Now We Are Citizens*. California: Stanford University Press.
- Rawls, John. 2003. *Liberalismo político*. México: FCE.
- . 2004. *Teoría de la justicia*. México: FCE.
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS/CEMCA.
- Renan, Ernest. 2000. ¿Qué es una Nación? En *La Invención de la Nación*, comp. Álvaro Fernández Bravo, 52-66. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Sartori, Giovanni. 1993. *La democracia después del comunismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- . 2001. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.
- Sentencia SG-JDC-5962/2009 y sus acumulados SG-JDC-5964/2009 y SG-JDC-5965/2009. Actor: Yolanda Mitsuko Domínguez Tambo, María de la Luz Tambo Portillo y Alberto Martínez Albáñez. Autoridad Responsable: Consejo Esta-

- tal Electoral de Sonora. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 31 de mayo de 2011).
- SUP-JDC-037/99. Actor: Herminio Quiñonez Osorio y Ángel García Ricárdez. Autoridad Responsable: LVII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, y Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 1 de abril de 2011).
- SUP-JDC-01/2002. Actor: Alejandro Cruz Hernández García. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca. Disponible en [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2002/jdc/sup-jdc-0001-2002.htm?f=templates\\$fn=documentframeset.htm\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2002/jdc/sup-jdc-0001-2002.htm?f=templates$fn=documentframeset.htm$3.0) (consultada el 31 de mayo de 2011).
- SUP-JDC-002/2002. Actor: Taurino Amilcar Sosa Velasco. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://www.te.gob.mx/colecciones/Superior/2002/JDC/SUP-JDC-0002-2002.htm> (consultada el 30 de mayo de 2011).
- SUP-JDC-03/2002. Actor: Isidro Cosme Reyna Colunga. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2002/jdc/sup-jdc-0003-2002.htm?f=templates\\$fn=documentframeset.htm\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2002/jdc/sup-jdc-0003-2002.htm?f=templates$fn=documentframeset.htm$3.0). (consultada el 31 de mayo de 2011).
- SUP-JDC-04/2002. Actor: Andrés Ismael Rodríguez López. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca. Disponible en [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2002/jdc/sup-jdc-0004-2002.htm?f=templates\\$fn=documentframeset.htm\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2002/jdc/sup-jdc-0004-2002.htm?f=templates$fn=documentframeset.htm$3.0) (consultada el 31 de mayo de 2011).
- SUP-JDC-013/2002. Actor: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortiz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez. Autoridad Responsa-

- ble: Congreso del Estado Libre y Soberano, Erigido en Colegio Electoral. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de abril de 2011).
- SUP-JDC-023/2002 y SUP-JDC-024/2002 acumulados. Actor: Florencio Zamora Sánchez y Otros. Autoridad Responsable: Presidente municipal del ayuntamiento de San Miguel Quetzalepec, Consejo General del Instituto Estatal Electoral y Congreso del Estado de Oaxaca, Erigido en Colegio Electoral. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 31 de mayo de 2011).
- SUP-JDC-745/2002. Actor: Pedro Aguirre Arroyo y Otros. Autoridad Responsable: Asamblea Municipal de Juárez Chihuahua. Disponible en [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2002/jdc/sup-jdc-0745-2002.htm?f=templates\\$fn=document-frameset.htm?q=%5Brank%3A%5Bfilter%3A%5Bband%3A%5Bnot%3A%5Bstem%3AJDC%5D%5D%5Bnot%3A%5Bstem%3A745%2F2002%5D%5D%5D%5D%5Bsum%3A%5Bstem%3ASUP%5D%5D%5D%5D\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2002/jdc/sup-jdc-0745-2002.htm?f=templates$fn=document-frameset.htm?q=%5Brank%3A%5Bfilter%3A%5Bband%3A%5Bnot%3A%5Bstem%3AJDC%5D%5D%5Bnot%3A%5Bstem%3A745%2F2002%5D%5D%5D%5D%5Bsum%3A%5Bstem%3ASUP%5D%5D%5D%5D$x=server$3.0#LPHit1) (consultada el 31 de mayo de 2011).
- SUP-JDC-11/2007. Actor: Joel Cruz Chávez y Otros. Autoridades Responsables: Quincuagésima novena Legislatura del Estado de Oaxaca y Otras. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 31 de mayo de 2011).
- SUP-JDC-2542/2007. Actor: Moisés Ramírez Santiago y Otros. Autoridad Responsable: Instituto Estatal Electoral y la Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 1 de abril de 2011).
- SUP-JDC-20/2008. Actor: Eusebio López Gómez y Otros. Autoridad Responsable: Sexagésima Legisla-

- tura del Congreso del Estado de Oaxaca y Otro. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 31 de mayo de 2011).
- SUP-JDC-25/2008. Actor: Margarita Herrera Aguilar y otros. Autoridad Responsable. Sexagésima legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 1 de abril de 2011).
- SUP-JDC-31/2008 y acumulados. Actor: Antonio Gómez Vásquez y otros. Autoridades Responsables: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca y otra. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 31 de mayo de 2011).
- SUP-JDC-54/2008. Actor: Cástulo Severiano García y Otros. Autoridad Responsable: Congreso del Estado de Oaxaca y Otra. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de abril de 2011).
- SUP-JDC-337/2008. Actores: Antonio Gómez Vásquez y otros. Autoridades Responsables: Sexagésima Legislatura del estado de Oaxaca. Disponible en <http://www.te.gob.mx/colecciones/Superior/2008/JDC/SUP-JDC-0337-2008.htm>
- Stavenhagen, Rodolfo. 2008. La declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas y cómo implementarla. Ponencia presentada en la "Reunión sobre gobiernos locales en América Latina", 2 de octubre en Oaxaca.
- Taylor, Charles. 1993. *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*. México: FCE.
- . 1997. *Argumentos filosóficos*. Barcelona: Paidós.
- Tena Ramírez, Felipe. 1975. *Leyes fundamentales de México*. México: Porrúa.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. s/f. Atribuciones. Disponible en <http://www.te.gob.mx/todo2.asp?menu=7> (consultada el 31 de mayo de 2011).

- . 2001. *Elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres (Caso Oaxaca)*. Sentencias Relevantes 4. México: TEPJF.
- . 2003. *Derechos indígenas y elecciones*. México: TEPJF.
- Tesis S3EL 143/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, 957-9.
- . S3EL 144/2002. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, 961-2.
- . S3EL 145/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, 960-1.
- . S3EL 146/2002. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES (Legislación de Oaxaca). Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, 963.
- UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. 1995 *Diccionario jurídico mexicano*. Tomo IV. México: Editorial Porrúa/IJ-UNAM.
- Van Cott, Donna Lee. 2000. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- . 2005. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Vargas Aguilar, José Eduardo. 2009. Notas Introdutorias. En *Reflexiones sobre tres sentencias del Tribunal Electoral: casos Tanetze, García Flores y Yurécuaro*, Manuel Atienza Rodríguez. México: TEPJF.

Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad*. México: FCE.

Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF
es el número 6 de la serie Cuadernos
de Divulgación de la Justicia Electoral.

Se terminó de imprimir en noviembre de 2012
en Impresora y Encuadernadora Progreso,
S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244,
Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 500 ejemplares.