

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

José Barragán Barragán

EXPEDIENTE:
SG-JDC-5278/2012

SUMARIO: I. Preámbulo; II. Descripción del caso; III. Introducción; IV. Asunto litigioso; V. Vía de impugnación escogida; VI. Reencauzamiento de la demanda a juicio de protección ciudadana; VII. Opinión disidente; VIII. Conclusiones; IX. Fuentes consultadas.

I. Preámbulo

La sentencia SG-JDC/5278/2012 que se estudia en el presente análisis es importante porque se examina una aplicación concreta de lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a favor de las etnias, en materia electoral, con motivo del proceso electoral de 2012.

Este suceso resulta relevante porque muestra cómo en los hechos, ni el Congreso de la Unión, ni los congresos locales, le han dado el desarrollo legislativo, ni siquiera en el tema electoral, a la materia regulada en el mencionado artículo 2 constitucional, ya que en este

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

análisis, la legislación del estado de Sonora limita todas las bondades de la reforma a la autorización para que en cada municipio en donde existan etnias, éstas puedan elegir a un regidor propietario y a un regidor suplente por el sistema de usos y costumbre, cuando en muchos municipios del mismo estado la población de las etnias son mayorías absolutas.

Ahora bien, esta falta de generosidad del legislador local es agravada de forma severa respecto del supuesto en estudio por la sentencia, por lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), el cual limita la legitimación activa para hacer uso del recurso de revisión constitucional únicamente a favor de los partidos políticos, en contra de la legitimación universal que establece la fracción IV del párrafo cuarto del artículo 99 de nuestra Carta Magna, en relación con lo previsto en el artículo 86 y 87 de la misma Ley de Medios.

Pareciera entonces que el artículo 88 de la LGSMIME fue redactado pensando en que únicamente los partidos políticos pueden tomar parte en los procesos y procedimientos electorales, en virtud de lo cual sólo se reserva la legitimación activa para el uso del recurso de revisión constitucional a dichos partidos, cuando en los hechos está presente la reforma del artículo 2, que favorece a las etnias mexicanas, al ordenar, según la fracción VII del apartado A, “Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”.

Esto quiere decir, que además de la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, también podrán y deberán participar otros sujetos, como son las autoridades étnicas acreditadas ante la autoridad electoral, que están habilitadas legalmente para hacer las propuestas correspondientes de regidores étnicos, según el supuesto que estudia la sentencia

Por otro lado, resulta también interesante el análisis de la presente sentencia, por la diversa opinión que se mantiene frente a la opinión de la Sala Regional Guadalajara.

Para empezar, se considera que la Sala Regional tiene a bien justificar la procedencia de la demanda en contra de la opinión

de la autoridad responsable, que la considera improcedente; y a continuación dicha Sala acuerda la reconducción de la demanda, la cual se presenta como un recurso de revisión constitucional, a un juicio de protección ciudadana por estimar que los agravios del quejoso caen dentro de la materia de derechos político-electorales, protegidos precisamente por el párrafo cuarto fracción V del artículo 99 constitucional mediante este juicio de protección ciudadana.

En contraste, se considera que no existe violación alguna de los derechos político-electorales, toda vez que, aun al suprimirse la propuesta de regidores étnicos hecha por el quejoso, quedaba en pie o vigente la segunda propuesta, aquella aprobada por el acuerdo que se impugnaba. En este punto, cabe destacar que en el expediente está acreditada la violación al principio de legalidad por parte del acto reclamado, violación señalada y reconocida expresamente en la misma sentencia. Y esta violación termina afectando, como lo reconoce también la sentencia, el derecho de elegir a dichos regidores en los términos del referido artículo 2 constitucional.

Luego, la violación al procedimiento también hace nugatorio el derecho de legitimación activa que ya tiene el quejoso por el mismo hecho de participar en el mismo procedimiento.

Ante este panorama se sugiere no continuar con la aplicación de una interpretación extensiva del párrafo cuarto, fracción V del artículo 99, ya que, de conformidad con la doctrina general, nacional y de derecho comparado, la materia electoral debe reducirse al sufragio y a la regulación del proceso mismo. Es decir, el juicio de protección ciudadana debe usarse únicamente para proteger y amparar los derechos de votar y ser votado, así como los derechos de afiliación partidaria, que es lo único que dice el texto constitucional.

Y de conformidad con este razonamiento, era preferible el que la Sala, en lugar de quebrantar la fracción V del mencionado artículo 99, por no existir violación de derechos de votar y ser votado, hubiera escogido alguna de las siguientes tres alternativas:

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- 1) Reconocer la legitimación activa que el quejoso ya tenía acreditada en el procedimiento, aceptando su recurso de revisión constitucional por violaciones a las garantías procesales y al artículo 2 de la Constitución, con fundamento en lo dispuesto por el párrafo cuarto fracción IV del mismo artículo 99, sin declaración alguna respecto de las limitaciones impuestas a favor de los partidos políticos.
- 2) Reconocer la legitimación del quejoso, acreditada por ser parte del procedimiento de referencia, haciendo luego una interpretación extensiva de los sujetos habilitados por el artículo 88 de la LGSMIME, diciendo que no nada más están legitimados los partidos políticos, sino también aquellos otros sujetos que, por así autorizarlo la Constitución, puedan participar en los procesos y procedimientos electorales.
- 3) Aceptar el juicio de revisión constitucional propuesto por la demanda, diciendo que el artículo 88 de la LGSMIME resultaba ser inconstitucional, por lo dispuesto en la fracción IV del artículo 99 constitucional en relación con la violación al artículo 2 de la misma Carta Magna.

II. Descripción del caso

Sentencia SG-JDC-5278/2012

En esta sentencia se toma conocimiento de la impugnación del Acuerdo 210/2012, emitido el 31 de agosto de 2012 por el Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora, mediante la interposición de un juicio de revisión, mismo que, por acuerdo previo del pleno de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), es reencauzado como un juicio de protección de los derechos del ciudadano, por considerar que dicho acuerdo era violatorio de derechos político-electorales, en perjuicio del actor, de los miembros que figuraban en su propuesta de regidores étnicos y de la población Mayo asentada en el municipio de Benito Juárez, Sonora.

Antecedentes

- 1) El 7 de octubre de 2011, el Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora celebró una sesión extraordinaria, para iniciar el proceso electoral para la renovación del Poder Legislativo o Congreso local, así como para renovar los ayuntamientos de los municipios de dicho estado.
- 2) El 31 de enero de 2012, para poder llevar a cabo la acreditación de los regidores étnicos, se recibió en la Oficialía de Partes del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora, el oficio número CEDIS/2012/0048, firmado por el ingeniero José Lamberto Díaz Nieblas, coordinador general de la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas. El oficio informa, según lo dispone la ley, sobre el origen y el lugar en donde se encuentran asentados los pueblos y las comunidades indígenas, indicando el territorio municipal al que pertenecen.
- 3) Mediante oficio número CEE/PRESI-1064/2012, firmado por el presidente del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora, C. maestro Francisco Javier Zavala Segura, es notificado el C. Feliciano Jacobi Moroyoqui, en su calidad de gobernador tradicional de la etnia Mayo, para que:

a partir de la fecha de la notificación designe por escrito de conformidad a sus usos y costumbres un regidor propietario y su suplente para integrar el ayuntamiento del municipio correspondiente, el cual deberá ser presentado ante este Consejo (SG-JDC-5278/2012).

- 4) En agosto del año 2012, la Oficialía de Partes del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora recibió escrito sin anexos:

signado por el C. Feliciano Jacobi Moroyoqui, en su calidad de Gobernador Tradicional de los ocho pueblos mayos del Municipio de Etchojoa, Sonora, mismo al que recayó el auto

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

correspondiente emitido por este Consejo con fecha veintidós de agosto del presente año, y mediante el cual vienen nombrando a los C. Samuel García Valenzuela y Celsa Moroyoqui González, como regidores propietario y suplente respectivamente, a fin de que los representen ante el ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora, mismos a los que se les propuso de acuerdo a los usos y costumbres de la Etnia a la que representan (SG-JDC-5278/2012).

5) Asimismo consta que:

con fecha veinticuatro de agosto del 2012 se recibió ante la oficialía de partes de este Consejo Estatal Electoral escrito sin anexos signado por el C. Miguel Ángel Ayala Álvarez, en su calidad de Gobernador Mayo del pueblo de Etchojoa, del municipio de Etchojoa, Sonora, escrito al que le recayó acuerdo de fecha veinticinco de agosto del presente año, y mediante el cual vienen nombrando a los cc. Santos Moroyoqui Quijano y Francisca Leyva Bacasegua como regidores propietario y suplente, a fin de que los representen ante el ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora, mismos a los que se les propuso de acuerdo a los usos y costumbres de la Etnia a la que representan (SG-JDC-5278/2012).

6) Que en virtud de que, entre otros, en el municipio de Benito Juárez se presentaron dos fórmulas para ser acreditados como regidores étnicos por una misma etnia, se procedió durante la sesión del 30 de agosto de 2012, a darle cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 181, fracción III. De manera que mediante el procedimiento de la insaculación se procediera a escoger la fórmula definitiva, a favor de cuyos integrantes se extendería dicha constancia definitiva de acreditación como regidor propietario y su respectivo suplente. Se procedió, en efecto, a realizar dicho procedimiento de insaculación, saliendo beneficiada la fórmula presentada por el C. Miguel Ángel Ayala Álvarez, en su calidad de gobernador

Mayo del pueblo de Etchojoa, del municipio de Etchojoa, la cual estaba integrada por los CC. Santos Moroyoqui Quijano y Francisca Leyva Bacasegua como regidores propietario y suplente, y a cuyo favor fue extendida la mencionada constancia de acreditación.

Acto reclamado

El actor impugna el acuerdo número 210 de fecha 31 de agosto de 2012 emitido por el Consejo Electoral del Estado de Sonora. En este acuerdo el Consejo Electoral formaliza todos y cada uno de los pasos seguidos, previstos por la norma, con el fin de proceder al correspondiente otorgamiento de las constancias de regidores étnicos, propietarios y suplentes.

Se relacionan en este acuerdo efectivamente, la entrega oportuna de diferentes oficios suscritos por el ingeniero José Lamberto Díaz, coordinador general de la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, en los que informa a dicho Consejo, no sólo del origen y del lugar en donde se encuentran asentadas las etnias locales con derecho a tener un regidor propietario y su suplente en el municipio al que pertenecieren, sino que también se le informa del nombre de las personas que están constituidas como autoridades legítimas en cada una de las etnias, según los usos y costumbres.

Posteriormente, el mismo Consejo Electoral relaciona en el acuerdo referido, los diferentes oficios girados por el consejero presidente a las personas señaladas como legítimas autoridades de cada una de las etnias, con el fin de que tuvieran a bien hacer la designación, mediante los usos y costumbres, de las personas que podrían ser designadas, en cada caso, como regidor propietario y suplente. Por último, en dicho acuerdo también se relacionan los escritos mediante los cuales la autoridades de las etnias hacían las designaciones correspondientes, solicitadas por la autoridad electoral del estado de Sonora.

Por tanto, se puede verificar que con el número 16 de los antecedentes de este acuerdo impugnado, encontramos que se

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

recibió en la Oficialía de Partes del Consejo Electoral del Estado de Sonora, un oficio suscrito por el ahora actor, don Feliciano Jacobi Moroyoqui, “en su calidad de Gobernador Tradicional de los ocho pueblos mayos del municipio de Etchojoa”, proponiendo a don Samuel García Valenzuela y doña Celsa Moroyoqui González como regidores propietario y suplente, respectivamente, del ayuntamiento de Benito Juárez. Y, desde luego, viene también el acuerdo particular que emitió el Consejo para que dichas personas fueran designadas como regidor propietario y regidora suplente, respectivamente.

Ahora bien, resulta que con el antecedente número 34 de este mismo acuerdo 210, se presentó una segunda propuesta de regidor propietario y suplente para el mismo ayuntamiento de Benito Juárez, suscrita ahora, no por don Feliciano Jacobi Moroyoqui, sino por don Miguel Ángel Ayala Álvarez, “en su calidad de Gobernador Mayo del pueblo de Etchojoa”, proponiendo como regidor propietario a don Santos Moroyoqui Quijano y como regidora suplente a doña Francisca Leyva Bacasegua, con el fin de que los representen ante el ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora, quienes fueron propuestos de acuerdo a los usos y costumbres de la etnia a la que representan.

Como se aprecia en este supuesto, objeto del presente estudio, existen dos propuestas diferentes para ocupar un solo cargo de regidor propietario y un regidor con el carácter de suplente para el mismo ayuntamiento de Benito Juárez.

De hecho, en otros supuestos también se presentó más de una propuesta, como se relata en el considerando XII de este mismo acuerdo 210. Es por ello que el Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora procedió a usar del procedimiento de insaculación previsto en el artículo 181 el Código de la materia, para determinar cuál de las propuestas debía ser la ganadora, o a la que se debía entregar la constancia de acreditación definitiva.

Recurso de revisión

Luego de que el Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora realizó la correspondiente insaculación del supuesto que está en estudio, resultó ganadora la propuesta presentada por don Miguel Ángel Ayala Álvarez, “en su calidad de Gobernador Mayo del pueblo de Etchojoa”, que favoreció a sus candidatos don Santos Moroyoqui Quijano como regidor propietario y a doña Francisca Leyva Bacasegua como regidora suplente.

Don Feliciano Jacobi Moroyoqui reaccionó, considerando que la autoridad electoral había violado el principio de legalidad y procedió a presentar en tiempo y forma el correspondiente recurso de revisión, con fecha del 4 de septiembre de 2012. En este escrito don Feliciano Jacobi Moroyoqui manifiesta que:

el acuerdo que se recurre violenta en perjuicio del partido que represento los artículos 1, 6, 14, 116 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 1, 2 y 22 de la constitución política del estado libre y soberano de Sonora, así como los artículos 181, fracción I y II del Código Elector, HACIENDO A LA VEZ UNA INTERPRETACIÓN INADECUADA DEL ARTICULO 181, FRACCIÓN III (SG-JDC-5278/2012).

A continuación formaliza la presentación de dos agravios en particular. Referente al primero, señala: “me agravia el auto recurrido, toda vez que violenta lo preceptuado por el artículo 181, fracción I, II y III del Código Estatal Electoral”, que transcribe enseguida, indicando luego que el pleno del Consejo Estatal Electoral “realizó una inadecuada interpretación de la fracción III del artículo antes transcrito”, debiendo

tener como única propuesta de autoridad registrada y con facultades la presentada por el suscrito y no tomar en cuenta de ninguna manera la presentada por Miguel Ángel Ayala Álvarez, quien se ostenta con el carácter de Gobernador Tradicional, pero que de ninguna manera tiene tal reconocimiento (SG-JDC-5278/2012).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Mientras que por el segundo agravio, don Feliciano Jacobi Moroyoqui se quejó “de que lo resuelto por el pleno del Consejo Estatal Electoral se haya hecho dentro de la misma sesión de fecha 30 de agosto de dos mil doce, sin citación de los interesados”.

Informe de la autoridad responsable

Presentado el recurso de don Feliciano Jacobi Moroyoqui, la autoridad responsable lo hace del conocimiento de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF por medio del fax y pocos días después, el 8 de septiembre de 2012, remite el informe circunstanciado en el cual, se reconoce como cierto el acto reclamado, pero sostiene su constitucionalidad y legalidad. Enseguida, la autoridad responsable indicó en su informe que

se actualiza en el presente caso la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, consistente en la falta de afectación al interés jurídico del actor.

La autoridad electoral sostiene, en efecto, que las violaciones invocadas por el actor, relativas a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, como a los derechos de las comunidades indígenas,

en forma alguna afectan algún derecho político o electoral del actor, además de que éste no tiene ninguna expectativa de derecho para aspirar a los cargos de regidores étnicos para los ayuntamientos antes señalados [...]

Y que, en todo caso, quienes podían sentirse afectados “son a los ciudadanos a los que se refiere el actor que no se tomó en cuenta para ser designados como regidores étnicos para integrar el ayuntamiento de Benito Juárez”. Por tanto, son ellos los que tendrían que acudir ante esa Sala Regional para alegar lo que a su derecho correspondiente, y no al actor, no obstante de que

se ostente como gobernador tradicional de la tribu a la que pertenecen aquéllos.

Con fundamento en este razonamiento, la autoridad responsable concluye que:

el juicio de protección de derechos político electorales interpuesto por el actor deberá ser desechado por carecer éste de todo interés jurídico para incoarlo, lo que se demuestra por el hecho de que de considerarse procedente el presente juicio no habría ningún derecho violado del actor que se tuviera que restituir, pues la pretensión de éste es que sean otras personas y no el propio actor, quienes sean consideradas como regidores étnicos, a pesar de que no fueron favorecidos por el procedimiento de insaculación llevado a cabo en los términos de lo dispuesto por el artículo 181 del Código Electoral para el Estado de Sonora.

La misma autoridad responsable, después de invocar varias tesis de jurisprudencia a favor de su argumentación, somete a controversia los agravios presentados por el actor diciendo que son totalmente infundados, inoperantes e improcedentes. Aseguró, por un lado, que se procedió siempre de conformidad con lo establecido en el artículo 181, fracción III, toda vez que, en su opinión, fueron dos las propuestas registradas, en virtud de lo cual debía seguirse el procedimiento señalado por la ley de la insaculación, y que, por otro lado, la sesión en la que se aprobó el acuerdo que el actor impugna, fue de carácter pública, de manera que no puede hacerse valer, como lo pretende el actor, el agravio consistente en la falta de citación de los afectados.

La autoridad responsable concluye su informe pidiendo que, previos los trámites de ley, se deseche:

la demanda por las causas de improcedencia expresadas, o bien, declarar improcedente el juicio interpuesto por resultar inoperantes e infundados los agravios planteados por el actor y, en consecuencia, confirmar en todos sus términos el acto reclamado (SG-JDC-5278/2012).

Sentencia

En la parte de la sentencia, relativa a los resultandos, además de incorporar los antecedentes del caso en estudio, se inserta también con el epígrafe del número romano VIII, el acuerdo del Pleno del día 11, al parecer del mes de septiembre de 2012, por medio del cual se determina imprimirle un reencauzamiento del asunto general para considerarlo como un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Se admiten las pruebas y se pasa a los considerandos.

En este capítulo de los considerandos, la Sala Regional Guadalajara del TEPJF se declara competente para tomar conocimiento del asunto planteado y entra de inmediato al estudio de las causales de improcedencia invocadas por la autoridad responsable, llega a la conclusión de que son infundadas dichas causales y con esto entra al examen del considerando tercero de la procedencia de la demanda interpuesta por el quejoso, encontrando que dicha demanda cumple satisfactoriamente con los diferentes requisitos exigidos por la norma.

Luego entra al estudio de los agravios invocados por el actor con el rubro del considerando cuarto. Y, después de enumerar dichos agravios entra al estudio de fondo, con el referido reencauzamiento del litigio, calificado por el Pleno como una demanda de juicio de protección de derechos político-electorales, en agravio, no sólo del actor, sino también de las dos personas incorporadas a la propuesta como regidores étnicos, así como en agravio de la etnia misma, representada en este caso por el actor, resolviéndolo en consecuencia de manera positiva y otorgando la debida y conveniente protección.

III. Introducción

En el expediente identificado como SG-JDC-5278/2012, se actualiza la problemática, compleja y difícil, de cómo se deben atender y, en su caso, satisfacer constitucionalmente, las diferentes

prerrogativas y los derechos de diversa naturaleza, reconocidos a favor de los pueblos y las comunidades indígenas, primero que nada en el texto de la CPEUM, en su artículo 2, apartado A), fracción VII, referente a la materia electoral, y después en cada una de las constituciones locales, como es el caso de la Constitución del estado de Sonora.

Según la Constitución general

Como se sabe, las diferentes prerrogativas y los nuevos derechos, por así llamarlos, de que gozan los pueblos y las comunidades indígenas, se encuentran regulados en el artículo 2 de la CPEUM, así como en cada una de las constituciones locales, en cuyos territorios existen asentamientos de estos pueblos y comunidades. A continuación se presenta lo señalado en el artículo 2 de la Carta Magna, así como lo dispuesto en la Constitución del Estado de Sonora, por ser la que se aplica al caso en estudio.

La CPEUM, en su artículo 2, apartado A, que regula la materia que ahora interesa examinar, de acuerdo a:

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

[...]

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Aunque en esta ocasión solamente se están circunscribiendo los enunciados de libre determinación y autonomía en materia electoral, el contenido de estos enunciados de nuestra Carta Magna es de la mayor importancia por la riqueza de principios

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

y de doctrina que contienen, especialmente de interés para las etnias indígenas.

Ahora bien, de inmediato cabe preguntarse ¿cómo se han vertido estas magníficas disposiciones en cada una de las constituciones locales, como en la del estado de Sonora, involucrada en el supuesto que se estudia? Incluso es necesario cuestionar ¿cómo se han interpretado por las llamadas políticas públicas del gobierno federal? ¿Cómo las ha interpretado la doctrina jurídica y, sobre todo, los tribunales, encargados, como es el caso del TEPJF, de la aplicación diaria y constante de algunos de los principios rectores que contiene esta reforma, en materia de protección, por ejemplo, de derechos humanos?

No es fácil dar respuestas cabales a estas preguntas porque, por un lado, se ha escrito mucho sobre el tema, —como lo ilustra Jorge González Galván, en su libro *El Estado, los indígenas y el Derecho*, al reseñar la bibliografía especializada sobre la mencionada reforma— y, por otro, se ha insistido en la salvaguarda de los derechos, tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como por el TEPJF, el cual tiene ya una larga secuencia de trabajo en la atención a demandas en materia de protección de derechos políticos electorales, tal como se muestra en el supuesto que ahora se estudia.

Sin embargo, por otro lado, se aprecia que no ha habido avances importantes en la tarea de poner en obra los principios mencionados de libre determinación y autonomía de las etnias y pueblos indígenas, ni por parte del Congreso de la Unión, ni por parte de los congresos locales, que serían los habilitados por el mandato constitucional para hacer valer dichos principios a favor de las etnias existentes en México.

La buena voluntad del gobierno federal, que se manifiesta en esta reforma, nunca ha pasado de la oferta teórica a una política real y verdadera, que permita llevar a la práctica dichas prerrogativas de libre determinación y autonomía, habiendo necesidad y urgencia de hacerlo.

El movimiento zapatista, por ejemplo, se ha manifestado siempre inconforme; se mantiene vivo, por no decir que se mantiene

en armas; mientras que el gobierno federal nunca ha reconocido, ni siquiera, los supuestos fácticos de las comunidades indígenas, que se han proclamado comunidades autónomas, esto es, que simplemente decidieron no seguir sumisas ni dependientes de ciertas cabeceras municipales, como la de Ococingo. Las llamadas comunidades autónomas, asentadas en ese reducto zapatista del estado de Chiapas, desde una perspectiva constitucional, no han buscado sino el grado más elemental de lo que significaría el principio de libre determinación y autonomía. Querer gozar, en la constitución y en la práctica, de la simple prerrogativa de que goza el llamado municipio libre mexicano.

Los principios de libre determinación y de autonomía, para ser tales, implican ciertos requisitos que van de la exigencia de libre determinación de los pueblos en el ámbito de las relaciones internacionales, hasta unas exigencias políticas (mínimas) de cierta libertad, independencia y autonomía en el ámbito interno de cada país.

En el aspecto interno del Estado mexicano, las posibilidades de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas pueden y deben expresarse, primero, en la creación de nuevos estados, miembros de la Federación mexicana, siguiendo la tradición de creación de nuevos estados que siempre ha habido desde los 19 existentes originalmente hasta los 32 que ahora tenemos.¹ Una creación hecha sobre la base territorial que otros estados tienen: así, por ejemplo, Zacatecas se desprende del territorio del estado de Jalisco desde el año de 1823.² Esto es, las etnias pueden transformarse en estados, como los que ahora existen, por obra precisamente del Congreso de la Unión.

En segundo lugar, pueden llegar dichas posibilidades a la creación de nuevos territorios federales, como los hubo hasta el año de 1974. Esto es, las etnias, en su caso, pueden también

¹ Para un estudio más amplio sobre estas posibilidades de transformar a las etnias en nuevos estados, en su caso en nuevos territorios federales y en comunidades autónomas, véase (Barragán 1995, 155).

² Para estudiar el proceso de formación del federalismo mexicano, véase (Barragán 1978).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

convertirse en territorios federales, como los que existieron históricamente, por obra también del Congreso de la Unión.

En tercer lugar, esas posibilidades pueden derivar en la creación de las llamadas comunidades autonómicas, concebidas bajo los mismos principios de la organización del municipio libre mexicano. Esto es, las etnias o, en su caso, las poblaciones indígenas, ahora asentadas dentro de los territorios municipales, pueden transformarse en comunidades autónomas, sobre la base de un territorio propio, independiente del territorio municipal, pero con las mismas prerrogativas que ahora tienen los municipios, lo cual puede ser formalizado por las legislaturas locales (Barragán 1995, 172 y González 2010). Asimismo, son tres posibilidades que tienen base constitucional, no sólo porque así lo prevé el artículo 2 constitucional, sino porque se trata de tres formas de división política territorial del Estado mexicano, adoptadas desde su primera Constitución de 1824.³ Son tres formas de división política y territorial que, por un lado, permiten la pacífica convivencia de pueblos y comunidades diferentes; y que por otro lado, garantizan perfectamente la exigencia del principio de la unidad nacional entre todos los mexicanos.

Y son tres formas de división política y territorial que debieron adoptarse desde la mencionada reforma del artículo 2 constitucional ocurrida a raíz del levantamiento zapatista en Chiapas, previos los estudios y las ponderaciones de cada caso.

Con todo, el gobierno federal no ha dado un solo paso más allá de la simple y comprometedora promesa contenida en el referido artículo 2 de nuestra Carta Magna. Ni siquiera ha tenido a bien reconocer la existencia real de esas comunidades autonómicas del territorio zapatista de Chiapas, lo cual contrasta

³ Véase estas primeras constituciones en *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos* (2004), porque, en efecto, la división política del territorio del Estado mexicano desde su independencia, se ordenó seguir al pie de la letra lo dispuesto por la Constitución española de 1812, con la salvedad de que las provincias, se transformarían en estados, pero manteniendo siempre la base de la división territorial y política del municipio. Para un estudio más amplio de cómo se determina la organización político-territorial del Estado mexicano, véase (Barragán 1978).

enormemente con la decidida y muy amplia acogida que han tenido las demandas de protección de derechos políticos electorales interpuestas por autoridades étnicas.

Constituciones locales

A simple vista, se aprecia que cada una de las constituciones locales transcribió, por así decirlo, la reforma del artículo 2 de la CPEUM. Hasta aquí todo es correcto. Con todo, ninguna de ellas fue más lejos, es decir, ninguna llevó a la práctica la respectiva reforma de su base territorial a fin de considerar no sólo al municipio, sino también a las comunidades indígenas como base de su división política territorial. Podían hacerlo y, en muchos casos, como es el de Sonora, se debió de hacer. Pero no se hizo, ni se ven posibilidades de hacerlo en el futuro cercano.

En los estados, incluido el de Sonora, se limitó la reforma a reconocer una muy discreta ampliación de la composición de sus ayuntamientos con el objeto de incorporar en ellos a los llamados regidores étnicos por la legislación de Sonora, es decir un solo regidor propietario y su respectivo suplente por cada etnia.

Lo verdaderamente apropiado con relación siempre al texto de la reforma comentada, así como lo referente a la excelente doctrina de derechos humanos, mexicana e interamericana, que en este mismo expediente invoca la Sala Regional Guadalajara, hubiera sido, no sólo que el Congreso de la Unión transformara algunos de los territorios en los que predominan poblaciones indígenas, en verdaderos estados o, cuando menos, en verdaderos territorios federales, siguiendo nuestra tradición histórica, esto es, bajo los mismos principios y con las mismas características que se les reconoce a los estados y, en su caso, bajo los mismos principios y con las mismas características que se les reconoció a los territorios federales, sino que, en el caso de los estados con numerosas y densas poblaciones indígenas, hubieran aceptado la existencia de comunidades autónomas, organizadas bajo los mismos principios por los que se rige el municipio libre.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En otras palabras, que a cada comunidad autónoma se le reconociera un territorio libre e independiente, que sea base, junto con el territorio del municipio, de la división política y territorial de los estados, para que de esta manera puedan gozar igualmente de una libre determinación de sus gobiernos internos, ahora sí, según sus usos y costumbres. Para poder hacer efectiva esa promesa, nunca satisfecha, de poder gozar con preferencia del aprovechamiento de los recursos naturales, como se promete en dicha reforma al artículo 2 fracción VI; recursos que, al fin y al cabo, son propiedad, no del Estado mexicano, sino de la Nación mexicana, como también se precisa en el artículo 26 de la misma Constitución general. Esto es, son propiedad de todos los mexicanos.⁴

Al respecto, resulta muy ejemplar lo sucedido en el estado de Oaxaca, cuyo territorio está basado en la división política de sus comunidades indígenas, propiamente hablando, ya que la inmensa mayoría de sus numerosos municipios, son eso, comunidades indígenas, organizadas con la forma tradicional del municipio, pero gobernadas por usos y costumbres, lo cual se hizo sin necesidad de la reforma al artículo 2.

Una transformación parecida se ha hecho en el estado de Tlaxcala, donde muchas comunidades indígenas, que tradicionalmente dependieron de una cabecera municipal dominada por una etnia distinta y a veces beligerante, se convirtieron por voluntad de su legislador en otros tantos municipios, que es una forma igualmente legal para gozar del ahora llamado principio de libre determinación y de autonomía.

⁴ En efecto, este artículo 27, mediante un principio de positivización de los conceptos de propiedad tradicionales, consagra la llamada propiedad originaria de la nación sobre todo el ámbito del territorio del Estado mexicano y sobre el llamado mar patrimonial. De manera que en dicho artículo se reconocen las diferentes clases de propiedad que, a partir de dicho principio de la propiedad originaria de la nación, se aceptan en México, como la propiedad privada, la propiedad social —en donde se inscribe la propiedad de los ejidos, la propiedad de las etnias, así como la propiedad de las comunidades indígenas y, desde luego, la propiedad pública—.

Constitución del estado de Sonora

Como ya se mencionó, la Constitución de Sonora transcribe efectivamente el texto reformado del artículo 2 de la Constitución general, de manera que, en la parte conducente por razón de la materia que ahora se estudia dice lo siguiente:

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, asegurando la unidad estatal, para:
[...]

G).- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, en los términos dispuestos en la Ley.

Los términos del mandato son idénticos en uno y otro texto, salvo por la remisión que hace la Constitución estatal en el sentido de que dicha representación se hará en los términos dispuestos por la legislación secundaria. Esto es, en definitiva, aquella que regule los pormenores de la elección de los mencionados representantes de las etnias indígenas en los respectivos ayuntamientos en cuyos territorios aquéllas se encuentren asentadas.

Pues bien, es el Código Electoral del Estado de Sonora, aplicado al caso en estudio, el que determina efectivamente los pormenores de esta elección. ¿Qué dice este Código sobre el particular?

La elección de los ayuntamientos viene regulada en el capítulo III del título séptimo, que comprende los artículos 180, 181 y 182.

El artículo 180 dice textualmente lo siguiente:

Artículo 180. El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Estará gobernado por un ayuntamiento integrado por los miembros de la planilla que haya salido electa por el principio de mayoría relativa. Esta integración se podrá completar con regidores de representación proporcional y hasta por un regidor étnico propietario y su respectivo suplente en los municipios en donde tienen su origen y se encuentran asentadas las etnias respectivas.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Estos últimos serán designados conforme a los usos y costumbres de dichas etnias, de acuerdo a lo estipulado en este Código.

La ley de gobierno y administración municipal determinará el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que corresponda a cada ayuntamiento (CEES, artículo 180. 2011).

A continuación el artículo 181 indica el procedimiento a seguir para la elección del mencionado regidor étnico.

Artículo 181. Para el efecto de dar cumplimiento a la designación del regidor étnico, conforme a lo establecido en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

I. El Consejo Estatal con el informe que presente la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, registrará durante el mes de enero del año de la jornada electoral, la información de origen y lugar donde se encuentran asentadas las etnias locales en los municipios del Estado, así como el territorio que comprende, su forma de gobierno, los procedimientos de elección de sus representantes y los nombres de las autoridades de las etnias, ante ella registradas o reconocidas.

II. Durante el mes de junio del año de la jornada electoral y de conformidad con la información señalada en la fracción anterior, el Consejo Estatal requerirá mediante oficio a las autoridades étnicas para que nombren, de conformidad con sus usos y costumbres, un regidor propietario y su suplente correspondiente. El nombramiento que realicen las autoridades étnicas del respectivo regidor étnico propietario y su suplente deberán comunicarlo por escrito al Consejo Estatal.

III. En caso de presentarse más de una propuesta por existir más de una autoridad registrada o reconocida y con facultades para efectuar la propuesta en un mismo municipio, el Consejo Estatal citará mediante oficio a cada una de las autoridades étnicas para que, treinta días antes de la insaculación de quien será el regidor étnico propietario y suplente respectivamente. Una vez realizada

la insaculación, las autoridades étnicas firmarán en el mismo acto el acuerdo de conformidad respectivo.

IV. De no presentarse propuesta treinta días antes de la instalación del ayuntamiento entrante por parte de las autoridades étnicas registradas o reconocidas por la autoridad estatal en e la materia, corresponderá exclusivamente al Consejo Estatal conocer y decidir sobre las propuestas extemporáneas que se presenten.

V. El Consejo Estatal otorgará la constancia de designación de regidor étnico propietario y suplente correspondiente y notificará al ayuntamiento respectivo dicha designación para que éste le rinda la protesta de ley y asuma el cargo de referencia; y

VI. De no presentarse los regidores étnicos designados a la toma de protesta, el ayuntamiento correspondiente notificará de inmediato al Consejo Estatal para que éste aperciba a las autoridades de la etnia, para que los designados se presenten a rendir protesta constitucional en un término no mayor de treinta días después de instalado el nuevo ayuntamiento o efectúen las sustituciones que correspondan, conforme a sus usos y costumbres.

Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia el Consejo Estatal dejará de realizar la designación a que se refiere el presente artículo ni se podrá impedir a los regidores étnicos designados por el Consejo Estatal, asumir el cargo correspondiente, para lo cual, de ser necesario, el Congreso del Estado o su diputación Permanente tomará la protesta correspondiente (CEES, artículo 181. 2011).

Como bien se aprecia, la Constitución de Sonora transcribe los principios constitucionales de la mencionada reforma, pero no les da cabal cumplimiento. Esto es, de la misma manera que el Congreso de la Unión nunca ha intentado siquiera transformar algunas etnias en nuevos estados, ni ha intentado tampoco transformar, en su caso, a otras etnias en territorios federales siguiendo las mismas formalidades que se siguieron en el pasado histórico, ningún estado procedió a modificar la división política de sus respectivos territorios para transformar a varias de sus poblaciones o etnias indígenas en verdaderos municipios, por así

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

decirlo, con el fin de dotar de verdadera autonomía y de libre determinación a cada uno de dichos pueblos.

En otras palabras, mientras una etnia o una población indígena permanezca dentro de la territorialidad de un municipio, nunca podrá hacer uso de su prerrogativa de libre determinación y ser verdaderamente autónoma, porque esa territorialidad la vinculará siempre a la autoridad municipal en todos los sentidos, incluso en los mismos supuestos en que dichas etnias o comunidades se gobiernen internamente mediante usos y costumbres.

SIGNIFICADO DE LOS TÉRMINOS ETNIA, PUEBLO POBLACIÓN Y COMUNIDAD

Para empezar, los términos *pueblo indígena* o *pueblos indígenas* suelen usarse con diferentes significados, no sólo por la doctrina de los autores (González 2010), sino también por el legislador, tal como lo hace la legislación del estado de Sonora, incorporada a este expediente que ahora se analiza.

Por ejemplo, a don Feliciano Jacobi Moroyoqui, que es el actor, se le acredita ante el Consejo Estatal Electoral como “el Gobernador Tradicional de ocho pueblos Mayos”. Ahora bien, estos ocho pueblos mayos y otros más, caen todos bajo la denominación de etnia Mayo, lo que quedó asentado en el mismo expediente.

El término de *etnia*, por tanto, ocuparía el lugar que, en la lógica aristotélica, ocupa el término *género*; mientras que *pueblo* ocuparía el lugar que ocuparía, en esa misma lógica, el término *especie*. Todo esto sin perjuicio de admitir y reconocer, como es necesario, que en muchas ocasiones *pueblo* se usa precisamente como el género, o con la equivalencia de una etnia independiente de otras. Se considera que este es el significado que tiene el término *pueblo* en el texto reformado del artículo 2 constitucional; de manera que dicha reforma estaría indicando que el *pueblo* es el género y que *comunidad* es la especie.

Si esta apreciación fuera correcta, los pueblos a los que se refiere la legislación del estado de Sonora, incorporada al expediente en estudio, tendrían el significado de comunidades, de manera

que don Feliciano Jocorobi Moroyoqui, por seguir con el ejemplo antes citado, sería en realidad el gobernador tradicional de ocho comunidades de la etnia Mayo, lo cual nada perjudicaría en que existieran otras comunidades de la etnia Mayo bajo el mando de diferentes gobernadores, como tampoco en nada perjudicaría el que, en un supuesto hipotético, hubiera una sola autoridad o un solo gobernador de toda la etnia Mayo, aunque estuviera asentada en el territorio de varios municipios e, incluso, en el territorio de varios estados.

¿Y qué cosa sería entonces la *comunidad*? El término admite más significados, pues lo mismo se usa para denominar a todos los habitantes de todos los pueblos asentados en un continente, como lo indica la expresión de “comunidad de hispanohablantes”, que para denominar a los habitantes de todos los pueblos asentados en el territorio del Estado mexicano, como lo indica la expresión “comunidad nacional”.

Pero, por otro lado, igualmente *comunidad* se usa para designar el conjunto de habitantes que pertenecen a una misma etnia y que están asentados en un mismo lugar o territorio. Un territorio que, al mismo tiempo, está ocupado por habitantes pertenecientes a otra u otras etnias diferentes, como lo indican las siguientes expresiones: la comunidad de zacatecanos de Chicago o la comunidad otomí de la Ciudad de México.

El texto constitucional usa el término *pueblo indígena* en el sentido de etnia, la cual podría ser beneficiada por el principio de libre determinación si se le configurara como un estado libre y soberano; e incluso como un territorio federal, esto se consigue si se le otorga una territorialidad libre e independiente, o no sujeta a ninguna otra entidad, tal como están configurados ahora los estados miembros de la Unión y tal como lo estuvieron, cuando los hubo, los territorios federales.

Pero bueno, la generosidad del poder revisor de la Constitución no llega a tanto como para transformar algunas de esas etnias en estados o en territorios, al menos que el legislador ordinario las transforme en entidades autónomas con las mismas prerrogativas constitucionales de que gozan los municipios.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En cambio, el término de *comunidad indígena*, es usado por el texto constitucional en el sentido de un conjunto de habitantes, más bien reducido en número, pero digno de tomarse en cuenta para todos los efectos políticos y sociales por parte del legislador, el cual tendría que permitir, por ejemplo, que tuvieran una cierta representación en el ayuntamiento respectivo, sin menoscabo de la mayor representación que pudiera tener la mayoría étnica del mismo municipio de referencia.

Y así, entre otros extremos, se tomaría en cuenta la comunidad asentada en un territorio, dominado por habitantes de alguna otra etnia como para poder aceptar que dicha comunidad pudiera elegir, por usos y costumbres, un determinado número de regidores en el respectivo ayuntamiento. Esto sería correcto en atención al principio de representación de las minorías. Pero sería y es muy incorrecto pensar que, con esta mínima y escasa representación, mediante la designación por usos y costumbres de un solo regidor propietario y su respectivo suplente, llena o colma la exigencia constitucional del principio de libre determinación y autonomía de cada una de las etnias, como las que existen ahora mismo en el estado de Sonora.

Propiamente hablando, en el estado de Sonora el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas no existe, ya que todos dependen de una cabecera municipal, no obstante que, hacia el interior de cada etnia, se les permite un gobierno basado en el sistema de usos y costumbres.

Esta dependencia es muy férrea desde todos los puntos de vista, pues siempre dependen de la autoridad municipal, que es la que fija o puede fijar algunas de las exacciones públicas (impuestos, derechos, tasas); administra el presupuesto; la que hace las obras públicas y presta los servicios públicos, etc. Es decir, en los hechos, dichos pueblos y comunidades indígenas, tal como ahora son considerados por las legislaciones locales, como la del estado de Sonora, reciben un tratamiento discriminatorio con respecto al tratamiento constitucional que legalmente reciben los municipios, muy lejos de llegar a disfrutar de lo que la reforma mencionada del artículo 2 de la Carta Magna

admite: una verdadera y propiamente libre determinación y autonomía para gozar, cuando menos, de las mismas prerrogativas que goza el municipio libre.

La Constitución general, en efecto, habla del municipio libre, indicando que debe ser la base de la división política y territorial de cada estado —incluso era la base de esa misma división política y territorial de los territorios federales mientras éstos existieron— que debe de gozar de independencia con respecto a los órganos del Estado para administrar libremente su hacienda.

De no ser así, la reforma permanece incumplida y en los hechos todas estas etnias, que se mencionan en el expediente en estudio, sufren de una severa y grave limitación de orden político y en consecuencia de la falta total de una adecuada representación a nivel de órganos de decisión, así sea dentro del ayuntamiento, en el contexto de las doctrinas y de los principios tomados en cuenta por la propia Sala Regional Guadalajara del TEPJF.

ELECCIÓN DE LOS REGIDORES ÉTNICOS

El texto de la Constitución general, en el artículo 2, fracción VII, apartado G), dice que los pueblos y comunidades indígenas tienen autonomía para “elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”.

La Constitución estatal dice lo mismo, ordenando que dicha representación se haga de conformidad con lo que disponga la Ley secundaria, “en los términos dispuestos en la ley”.

La Ley de referencia o Código Estatal Electoral del Estado de Sonora, en efecto, regula los pormenores de dicha elección, indicando, entre otras cosas, que solamente se podrá elegir a un solo representante o regidor propietario y a su respectivo suplente por cada etnia asentada dentro del territorio de municipal, de manera que si hubiere más de una etnia asentada en un mismo municipio, se procederá a la insaculación para ver cuál de las etnias recibe la constancia de acreditación de dichos regidores, propietario y suplente.

La reforma del artículo 2 constitucional se redujo en el estado de Sonora a una simple y casi insignificante representación de

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

tan sólo un sitial en el ayuntamiento respectivo. En este caso, el principio de libre determinación y de autonomía solamente alcanza para elegir un solo representante en el ayuntamiento del municipio al que pertenezcan.

PROCEDIMIENTO A SEGUIR

Para llevar a cabo dicha elección de los regidores étnicos, el Código Estatal Electoral establece que la elección de los regidores étnicos se realizará mediante los usos y costumbres, creando confusión, entre otras cosas, porque nunca antes hubo la posibilidad de elegir a esta clase de representantes. Por tanto, no hay usos y costumbres para elegir esta clase de cargos.

Probablemente lo que ha querido decirse es que, de la misma manera que son nombradas, designadas o elegidas las autoridades respectivas de cada etnia, mediante usos y costumbres tradicionales, así o de esa misma manera, se procederá a elegir, designar o nombrar ahora, o de aquí en adelante, a los llamados regidores étnicos. Para ello, se ordena que el coordinador de la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, previos los estudios de campo, informe al Consejo Estatal Electoral sobre el origen y el lugar en que se encuentran asentadas las etnias y las comunidades indígenas existentes en el estado (Figueroa 1993). Posteriormente, se procede a la acreditación ante el mismo Consejo Estatal Electoral a cada una de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas con derecho a elegir una propuesta de regidores étnicos para integrar el respectivo ayuntamiento del municipio en cuyo territorio se encuentren asentadas.

Bien, de la información existente en el expediente, se aprecia que en el territorio del estado de Sonora existen ocho etnias registradas ante el Consejo Estatal Electoral, de manera que según la relación que viene en el rubro VI de los considerandos del acuerdo 210 del 31 de agosto de 2012 y que se impugna, estas etnias son las siguientes:

- 1) Cucapah, asentada en el municipio de San Luís Río Colorado;
- 2) Guarijio, asentada en dos municipios, Álamos y Quiriego;
- 3) Kikapú, asentada en el municipio de Bacerac;
- 4) Mayo, asentada en cuatro municipios, Benito Juárez, Etchojoa, Huatabampo y Navojoa;
- 5) Pápago, asentada en cuatro municipios, Altar, Caborca, General Plutarco Elías Calles y Puerto Peñasco;
- 6) Pima, asentada en el municipio de Yécora;
- 7) Seri, asentada en dos municipios, Hermosillo y Pitiquito;
- 8) Yaqui, asentada en cinco municipios, BÁCum, Cajeme, Guaymas y San Ignacio Río Muerto.

Según la misma fuente de información, estas ocho etnias están asentadas en 19 municipios, por tanto, y de conformidad con lo establecido por el Código Estatal Electoral, deberán nombrarse 19 regidores étnicos, conforman una propuesta de regidor propietario y regidor suplente para cada ayuntamiento.

Después de obtener los registros de las autoridades étnicas, el presidente del Consejo Estatal Electoral en turno requerirá a cada una de dichas autoridades, previamente registradas ante el mismo Consejo, para que procedan, según sus respectivos usos y costumbres, a la elección de la propuesta de regidor propietario y su suplente que le corresponda.

Dicho presidente, al parecer, requirió, en este caso, tanto al actor, don Feliciano Jocerobi Moroyoqui, como a don Miguel Ángel Ayala Álvarez, autoridad no acreditada, que presenta una segunda propuesta para regidores étnicos del mismo ayuntamiento de Benito Juárez. Una vez recibidas dichas propuestas de elección, el Consejo encontró que en cuatro supuestos había una sola propuesta por cada una de otras tantas etnias asentadas en el territorio del respectivo municipio. Estos municipios eran Álamos, Bacerac, Quiriego y Yécora; como todo estaba conforme a la ley, se acordó el otorgamiento de las constancias respectivas por parte de dicho Consejo Estatal Electoral.

Ahora bien, con excepción de los cuatro municipios mencionados, en los restantes 15 municipios ciertamente se presentaron

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

dos o más propuestas, incluido el supuesto del municipio de Benito Juárez, que ahora se estudia. De hecho, de conformidad con lo expuesto en los considerandos X y XII del acuerdo que se impugna, se deja constancia de que la etnia Yaqui presentó tres propuestas para Guaymas y cinco propuestas para San Ignacio Río Muerto; la etnia Mayo presentó tres propuestas para Navojoa; dos para Etchojoa, cuatro para Huatabampo y dos para Benito Juárez; la etnia Seri presentó dos propuestas para Pitiquito y otras dos para Hermosillo; la etnia Pápago presentó dos propuestas para Caborca, otras dos para Altar, dos más para General Plutarco Elías Calles y cuatro para Puerto Peñasco y la etnia Cucapah también presentó dos propuestas para San Luis Río Colorado.

Como consecuencia de la presentación de más de una propuesta en cada uno de los 15 municipios mencionados, el Consejo tuvo a bien aplicar el procedimiento de insaculación, previsto en el mencionado artículo 281, fracción III, en la creencia de que todas las propuestas habían sido hechas con apego a la legalidad, lo cual no ocurría en la propuesta de regidores étnicos para el ayuntamiento del municipio de Benito Juárez, en donde una de las propuestas fue impugnada, porque había sido hecha por una autoridad, que había sido acreditada previamente ante el Consejo, y que resultó ser una autoridad que no debió nunca acreditarse como tal, por no serlo, según leemos en el expediente de referencia (SG-JDC-5278-2012).

IV. Asunto litigioso

Se pueden diferenciar tres posicionamientos respecto al asunto litigioso; el de la autoridad responsable, el del actor y el planteamiento formulado por la Sala Regional Guadalajara.

Opinión de la autoridad responsable

El posicionamiento del Consejo Estatal Electoral se expresa, por un lado, en el texto del mismo acuerdo 210 del 31 de agosto de 2012,

que es el acto impugnado; y luego se expresa con mayor extensión en el informe, que como autoridad responsable, le toca rendir.

Por lo que hace al texto del acuerdo 210 del 31 de agosto del 2012, el Consejo Estatal Electoral de Sonora maneja la situación bajo la creencia de que todas y cada una de las etapas del proceso de acreditación de los regidores étnicos se realizaron con total apego a los textos constitucionales y legales.

Bien, de las constancias que obran en el texto del mencionado acuerdo 210, no existe ningún asiento en donde se haga constar que el ingeniero José Lamberto Díaz Nieblas, coordinador General de la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, haya puesto a consideración del Consejo la acreditación del C. Miguel Ángel Ayala Álvarez como autoridad tradicional de alguno de los pueblos o de las comunidades indígenas. Lo que sí se hace constar son dos hechos protagonizados por el mismo C. Miguel Ángel Ayala Álvarez, con el rubro de antecedentes marcado con el número 34 de este mismo acuerdo. Ante el Consejo se presentó:

un escrito sin anexos, signado por el C. Miguel Ángel Ayala Álvarez, en su calidad de Gobernador Mayo del pueblo de Etchojoa, Sonora, escrito al que recayó acuerdo de fecha veinticinco de agosto del presente año y mediante el cual vienen nombrando a los CC. Santos Moroyoqui Quijano y Francisca Leyva Bacasegua como regidores propietario y suplente respectivamente, a fin de los representen en el ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora, mismos a los que se les propuso de acuerdo a los usos y costumbres de la Etnia a la que representa.

Por otro lado, se aprecia que un día antes, es decir, el 24 de agosto de 2012, el mismo C. Miguel Ángel Ayala Álvarez había presentado ante el Consejo Estatal Electoral lo siguiente:

escrito diverso y sus anexos, signado por el C. Miguel Ángel Ayala Álvarez, en su calidad de Gobernador Mayo del pueblo de Etchojoa, del municipio de Etchojoa, Sonora, mismo escrito al

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

que le recayó Acuerdo de fecha 30 de agosto del presente año y mediante el cual viene nombrando a los C.C. Bartolo Matuz Valencia y Miguel Ángel Ayala Álvarez, como regidores propietario y suplente respectivamente, a fin de que se los representen ante el ayuntamiento de Etchojoa, Sonora, mismos a los que se les propuso con base en los usos y costumbres de la Etnia a la que representan.

Luego de lo anterior, se observa que la autoridad responsable parece obrar con normalidad, es decir, sin advertir ninguna falla en este procedimiento de acreditación, pues no refiere a la posibilidad de que don Miguel Ángel Ayala Álvarez pudiera no haber sido acreditado previamente como autoridad legitimada para presentar esta clase de propuestas. Simplemente se limita a reconocer que en los hechos, son varios los supuestos en los que se han propuesto más de una fórmula para la elección de los regidores étnicos para un mismo ayuntamiento. Así pues, entre estos varios supuestos, encontró que también en el supuesto de la elección de los regidores étnicos para el ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora, había más de una propuesta, hecho que imponía la aplicación de la insaculación para determinar cuál de dichas dos propuestas debía ser la que obtuviera la acreditación definitiva.

En conclusión, para el Consejo Estatal Electoral todo el procedimiento de elección, incluida la etapa de la insaculación, fue legal y enteramente apegado a lo dispuesto por el Código Estatal Electoral aplicable al caso. La opinión del mismo Consejo reside en ese sentido, como autoridad responsable, mantiene en su informe rendido ante la Sala Regional Guadalajara, ya que en dicho informe, en ningún momento se detiene a examinar el achaque de ilegalidad que el actor le atribuye al acuerdo 210, sino que más bien, en su informe entra al examen, por un lado, del supuesto de improcedencia; mientras que, por otro lado, también entra a combatir los agravios expresados por el actor.

Así pues, para el Consejo Estatal Electoral el asunto litigioso debe circunscribirse a la presencia de una causal de improcedencia, como es la falta de interés jurídico del actor, interés que, en cambio, podrían, como hipótesis, tener los afectados.

Opinión del actor

Para el actor, el asunto litigioso se cifra en la existencia de violaciones a las normas constitucionales y legales aplicadas al supuesto que se estudia. Hay violación, por tanto, del principio de legalidad, así como de la garantía de audiencia. Menciona que se violan en su perjuicio los artículos 1, 6, 14, 16, 116 fracción VI de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1, 2 y 22 de la Constitución del Estado de Sonora, así como el artículo 181, fracción, II del Código Electoral para el Estado de Sonora, “haciendo a la vez una interpretación inadecuada del artículo 181, fracción III”.

El actor insiste en que su persona, en calidad de autoridad reconocida ante el Consejo, era la única autoridad con derecho a presentar la propuesta correspondiente para la elección del regidor propietario y suplente del ayuntamiento de Benito Juárez, estado de Sonora. Y que no debió darle entrada ni ordenar el registro de la propuesta hecha por el C. Miguel Ángel Ayala Álvarez, “quien se ostenta con el carácter de Gobernador Tradicional, pero que de ninguna manera tiene tal reconocimiento”. Por tanto, no debió llevar el supuesto de la elección de los regidores étnicos para el ayuntamiento de Benito Juárez al sistema de elección por el método de la insaculación.

Por último, el actor fija la litis sobre el agravio de la falta de audiencia, que se traduce igualmente en una violación de esta garantía constitucional:

me agravia, dice, el hecho de que lo resuelto por el pleno del Consejo Estatal Electoral se haya hecho dentro de la misma sesión de fecha 30 de agosto de dos mil doce, sin citación de los interesados.

Opinión de la Sala

La Sala Regional Guadalajara del TEPJF recibe en tiempo y forma el escrito de impugnación del actor; le parece bien tomar

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

un acuerdo previo, mismo que tiene lugar el 11 de septiembre de 2012, y que está registrado bajo el considerando número VIII de la sentencia que se examina, en virtud del cual, se procedió a reencauzar el asunto general a juicio de protección de los derechos político-electorales, de manera que, por lo que hace al planteamiento estricto del asunto litigioso que ahora estamos examinando, declara fundado el agravio del actor, ya que es conocido que Feliciano Moroyoqui sí está acreditado como Gobernador Tradicional, “en tanto que, Miguel Ángel Ayala Álvarez, no”.

Según se aprecia, la Sala, basándose en la existencia de esta violación a la norma, estimó pertinente declarar fundado el agravio presentado por el actor y resolvió otorgarle la protección debida, no por la vía del recurso de revisión, sino por la vía del juicio de protección de derechos políticos del ciudadano.

Opinión de este análisis

Luego del planteamiento anterior, la siguiente opinión coincide con el punto de vista expresado por el actor y con lo emitido por la Sala.

Es evidente que por lo menos existe una violación grave al principio de legalidad al aceptarse, como lo recuerda la sentencia emitida por la Sala, el hecho de no encontrarse acreditado don Miguel Ángel Ayala Álvarez como gobernador tradicional de la etnia que dice representar, de manera que, supuesta la existencia de este hecho, el Consejo Estatal Electoral nunca debió registrar la propuesta presentada por don Miguel Ángel Ayala Álvarez para evitar así incurrir en la grave violación que se denuncia.

V. Vía de impugnación escogida

También existe una opinión diferente sobre el medio escogido para formular la impugnación del acto reclamado.

Opinión del actor

El actor parece no dudar al escoger la vía del recurso de revisión, sin advertir que no estaba legitimado para usarlo, toda vez que, el Código Estatal Electoral de Sonora reserva este recurso de impugnación a los partidos políticos.

Ante ello, se insiste en que el actor, sin dudarlo (así lo denomina en la carátula y en iguales términos se expresa, cuando determina combatir el acto reclamado, tratando siempre de atender los requisitos generales del procedimiento) precisa que se combate, en efecto, el acuerdo número 210 del 31 de agosto de 2012, que “recayó a la propuesta de las autoridades tradicionales sobre la designación de regidor étnico en el municipio de Benito Juárez, Sonora”.

Más adelante, añade:

violentando con este acuerdo la legislación electoral de nuestro Estado de Sonora. Y a su vez desconociendo a la Autoridad Máxima de nuestra Etnia en el Municipio, reconociendo como tal a una persona que se ostenta en tal carácter sin tenerlo de manera reconocida en la Etnia.

Asimismo, al exponer sus agravios, el actor, en particular, señala que hubo violación del artículo 181, al admitir el Consejo Estatal Electoral una propuesta de regidores propietario y suplente para el mismo municipio de Benito Juárez, “presentada por Miguel Ángel Ayala Álvarez, quien se ostenta con el carácter de Gobernador Tradicional, pero que de ninguna manera tiene tal reconocimiento”.

No hay duda de que para el actor existe una grave violación a la legislación aplicable al caso. Por ello, solicita que se revoque dicho acuerdo y que, en su momento, se emita “un nuevo acuerdo que cumpla con las formalidades esenciales de la ley”, en palabras de la petición tercera de su demanda. Tampoco existe duda de que el medio escogido para su impugnación, es decir, el recurso de revisión, sea el medio idóneo pensando en que la

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

vía del juicio de protección de derechos político electorales podía serle menos adecuada.

Opinión de la autoridad responsable

La autoridad responsable considera que la demanda del actor no es otra cosa sino una demanda de juicio de protección de derechos político-electorales. Esto dice textualmente e incluso reacciona argumentando que el actor no tiene legitimación activa para interponer esta clase de demandas

porque las violaciones constitucionales cuya violación reclama en forma alguna afecta algún derecho político o electoral del actor, además de que éste no tiene ninguna expectativa de derecho para aspirar a los cargos de regidores étnicos para los ayuntamientos antes mencionados, ello sin dejar de mencionar que en los juicios como el de la especie no se acepta la representación legal de los ciudadanos respecto de los cuales se considera se les causa algún perjuicio con el acto reclamado, por lo cual en todo caso son los ciudadanos, a los que se refiere el actor que no se tomó en cuenta para ser designados como regidores étnicos para integrar el ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora a quienes podría perjudicar el acto reclamado y, por lo mismo, son ellos los que tendrían que acudir a la propia Sala Regional para alegar lo que a su derecho correspondiente, y no el actor.

Poco más adelante concluye:

En razón de lo anterior, el juicio de protección de derechos político-electorales interpuesto por el actor deberá ser desechado por carecer éste de todo interés jurídico para incoarlo, lo que se demuestra por el hecho de que, de considerarse procedente el presente juicio, no habría ningún derecho violado del actor que se tuviera que restituir, pues la pretensión de éste es que sean otras personas y no el propio actor, quienes sean considerados como regidores étnicos.

Las cosas tendrían que ser así, porque la propia autoridad responsable insiste en que su acto siempre estuvo apegado a la legalidad: “el acto reclamado, dice, este Consejo Estatal Electoral lo acepta como cierto, y sostiene su constitucionalidad y legalidad”.

Opinión de la Sala

La Sala rechaza la vía del recurso de revisión porque este medio está reservado a los partidos políticos. Con todo, lejos de declarar la improcedencia, lo admite o le da entrada; lo examina y decide, en suplencia de la queja, reencauzar dicha demanda, acordando que es procedente considerarlo, para todos los efectos legales, como un juicio de protección de derechos político-electorales del ciudadano.

Debido a ello, la Sala se ve en la necesidad de argumentar a favor del actor la procedencia de su demanda, diciendo que el interés jurídico de dicho actor se justifica al considerar que la autoridad responsable viola los derechos político-electorales en perjuicio del actor, en perjuicio de los dos ciudadanos, miembros de su propuesta de regidores étnicos; así como en perjuicio de la misma comunidad a la que pertenecen. De tal forma, lo primero que hace es declarar infundada la causal de improcedencia, alegada por la autoridad responsable en su Informe: “este Órgano Jurisdiccional estima infundada la causa de improcedencia alegada”.

Se estima así, primero porque “está debidamente acreditado que el promovente es el Gobernador Tradicional, es decir, la autoridad reconocida por la comunidad indígena de los Mayos del municipio de Etchojoa”; porque consta también que la autoridad responsable en tiempo y forma “requirió precisamente al accionante para que en su calidad de Gobernador Tradicional, designara a los regidores étnicos, entre otros, del ayuntamiento de Benito Juárez”; y consta que dicho gobernador “compareció ante el Consejo Estatal Electoral para dar a conocer su propuesta consistente en la designación de Samuel García Valenzuela y Celsa Moroyoqui González”.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Como se aprecia, la Sala examina detenidamente todo el procedimiento seguido en este supuesto, objeto de la impugnación; lo encuentra adecuado a la legalidad y concluye diciendo que

el motivo de la inconformidad, esencialmente, consiste en que el Consejo Estatal Electoral, en el acuerdo impugnado, a pesar que su propuesta fue la única válida, determinó que los representantes debían insacularse de conformidad con el artículo 281, fracción III del Código Electoral para el Estado de Sonora.

Opinión de este análisis

No existe violación alguna de derechos político-electorales como no fueran las expectativas creadas a favor de los dos ciudadanos que integraban la propuesta presentada por el ahora actor. Por tanto, tampoco era procedente el juicio de protección de los derechos del ciudadano o, al menos, no era necesaria.

Lo que realmente existe es una violación al principio de legalidad, consistente en dar por válida, en palabras de la sentencia, la segunda propuesta presentada por una autoridad que no había sido registrada previamente como tal, colocando el supuesto de los regidores étnicos designados para el ayuntamiento de Benito Juárez, como un supuesto que debía ser insaculado de conformidad con el expresado párrafo III del artículo 281 del Código Electoral del Estado de Sonora.

Este análisis ha abordado la manera en que el actor fundamenta la procedencia de su demanda en dicha violación; y a su vez, las estrategias que la Sala empleó para fundamentar la procedencia, en este caso, del juicio para la protección de los derechos político-electorales sobre la existencia de esa misma violación, cometida por el Consejo Estatal Electoral, el cual es el único que niega categóricamente la existencia de dicha violación.

Sin embargo, se establece que el medio idóneo para combatir la violación cometida por la autoridad responsable era el juicio de revisión, en el sentido en que éste fue planteado por el actor.

Sobra decir que el actor, por último, ciertamente estaba legitimado para interponer dicho recurso de revisión con la misma personalidad reconocida con que figuraba ya en los antecedentes, que la propia Sala invoca a favor de la legitimación del actor, que forman parte esencial del mismo acuerdo. Lo anterior, se debe a que el actor había sido autoridad reconocida ante el Consejo Estatal Electoral, porque le requirió la designación oportuna de dichos regidores étnicos, porque el actor hizo la designación en tiempo y forma, y porque finalmente el acuerdo que se combate necesaria y esencialmente afecta las actuaciones del propio actor.

VI. Reencauzamiento de la demanda a juicio de protección ciudadana

A continuación, el problema fundamental que se plantea en esta sentencia, mismo que justifica, por su importancia, nuestro estudio.

Planteamiento general

Como hechos a tomar en cuenta, para resolver el problema o los problemas planteados por el quejoso, está el acuerdo 210 del 31 de agosto de 2012, el cual es denunciado por el actor como un acto violatorio del principio de legalidad, así como del principio de la debida garantía procesal de audiencia.

Habiéndose presentado la demanda por el actor ante el Consejo Estatal Electoral, cuyo acuerdo de referencia se impugna, este Consejo le da entrada al escrito de impugnación y, para los efectos legales, considera, contrariamente a lo que expresa el quejoso en su demanda, que se trata de un asunto relacionado con una posible violación de derechos electorales de los dos ciudadanos que figuran en la propuesta presentada en su oportunidad por el actor, para ser electos regidores del ayuntamiento de Benito Juárez.

La autoridad responsable considera que el actor pretende demandar por violación de derechos político-electorales y que,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

por lo mismo, se trata de una demanda equivalente a la de un juicio para proteger tales derechos, de manera que se limita a decir que al actor no se le violó ninguno de sus derechos político-electorales, por tanto, su demanda es improcedente.

En ningún momento dicha autoridad responsable considera ni dice que el actor se hubiera equivocado, por ejemplo, al escoger la vía de impugnación del recurso de revisión, toda vez que, en la legislación del estado de Sonora, los ciudadanos no están legitimados para hacer uso de este recurso ni tampoco las etnias como tales y sus posibles representantes o autoridades, ya que está reservado a los partidos políticos y son ellos, o sus representantes legales, los únicos legitimados para promover dicho recurso de revisión constitucional.

Curiosamente, el texto del artículo 327 del Código Estatal Electoral del Estado de Sonora sí contempla el supuesto de procedencia del recurso de revisión en contra de actos o resoluciones de los Consejos Electorales, pues dice: “ARTÍCULO 327.- El recurso de revisión podrá ser interpuesto en contra de los actos, acuerdos o resoluciones de los Consejos Electorales, salvo la excepción prevista para el recurso de queja”.

Y el artículo 332 indica que corresponde al Consejo estatal resolver esta clase de recursos de revisión. Y que el Tribunal Electoral estatal conocerá de los demás recursos. Sin embargo, ya se advirtió que el mencionado recurso de revisión estaba reservado nada más para los partidos políticos, tal como lo establece el artículo 335, cuyo tenor es el siguiente:

ARTÍCULO 335.- La interposición de los recursos de revisión, apelación y queja corresponde a los partidos, alianzas o coaliciones, a través de sus representantes legítimos.

Las organizaciones o agrupaciones políticas podrán interponer el recurso de apelación a través de sus representantes legítimos sólo en caso de contravención por parte de las autoridades a lo previsto en el artículo 18 de este Código.

Por su parte, la Sala Regional Guadalajara del TEPJF toma conocimiento del asunto litigioso y lo primero que hace es pasar al estudio, por separado, de la posible procedencia o no del principio de la suplencia de la queja, entre otros temas, para desechar dicha demanda o para reconducir su examen por la vía del medio que pareciere ser el más idóneo para salvaguardar el interés jurídico del actor y resolverla en consecuencia.

La Sala determina la procedencia de la suplencia de la queja y determina también que el asunto litigioso debe reconducirse a un juicio para proteger los derechos político-electorales del actor, de los ciudadanos que figuran en su propuesta como candidatos a regidores, propietario y suplente, respectivamente, así como para proteger los derechos de la etnia, a la que se le reconoció el derecho de tener una representación ante el ayuntamiento de Benito Juárez.

Autoridad responsable

En el informe de la autoridad responsable se menciona la posible afectación de los derechos o las expectativas de derechos electorales de los dos ciudadanos integrantes de la propuesta hecha por el representante de la etnia Mayo, Feliciano Jacobi Moroyoqui. Estos dos ciudadanos eran Manuel García Valenzuela, como regidor propietario, y Elsa Moroyoqui González, como regidora suplente.

Según la información contenida en el expediente que ahora se analiza, ambos ciudadanos eran afectados o perjudicados por el acuerdo 210 del 31 de agosto de 2012, por no recibir la constancia de regidores étnicos, o porque la autoridad electoral, mediante el sistema de la insaculación, extendió la constancia a otros ciudadanos de una propuesta diferente. Pero también consta que en ningún momento intentaron impugnar el mencionado acuerdo, en opinión de la autoridad responsable.

Desde luego, la autoridad responsable no acepta que haya habido violación alguna del texto constitucional, ni de texto legal alguno, pues comenta en su informe que “el acto reclamado

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

este Consejo Estatal Electoral lo acepta como cierto y sostiene su constitucionalidad y legalidad”.

Sentencia

La Sala Regional, por su parte, dice que sí hubo violación a los derechos político-electorales, pues se tomó en cuenta una propuesta presentada por quien no tenía el derecho a ejercer esas acciones. De manera que todo el peso de su argumentación sería a favor de dichos derechos violados, tanto cuando se ocupa del argumento expresado por la autoridad responsable de la improcedencia, como cuando demuestra la efectiva violación de los derechos político-electorales del actor, de los ciudadanos que integraban su propuesta, así como de la misma población Mayo asentada en el territorio del municipio de Benito Juárez, a la que se le reconoce expresamente el derecho de tener una representación ante los ayuntamientos, mediante el artículo 2, apartado A, fracción VII de la Carta Magna.

PRIMERO, SE DECLARA LA PROCEDENCIA

La autoridad responsable en su informe indica que:

se actualiza en el presente caso la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral consistente en la falta de afectación del interés jurídico del actor.

Es importante apreciar cómo dicha autoridad no invoca el Código Estatal Electoral, por ejemplo, para declarar esa misma improcedencia diciendo que la vía escogida por el actor no es la idónea, toda vez que se trata de una vía reservada a los partidos políticos, en virtud de lo cual el actor carece de legitimación activa para promover su demanda por esa vía del recurso de revisión.

Parece que tampoco se plantea la necesidad de reencauzar la demanda por la vía del juicio de protección ciudadana, no

obstante que, en la práctica, esto es lo que hace, al invocar la Ley General de Medios y al tratar de demostrar esa falta del interés jurídico en el actor, porque a él no se le han violado los derechos electorales inherentes al ciudadano.

Pues bien, la sentencia después de formalizar el acuerdo tomado para reencauzar dicha demanda por la vía del juicio de protección ciudadana, se ocupa con detalle de demostrar, contra la afirmación de la autoridad responsable, que la demanda sí es procedente: “este órgano, dice la sentencia bajo el rubro del considerando segundo, estima infundada la causa de improcedencia alegada, por las siguientes razones”.

Como primera razón, la sentencia menciona el hecho de que don Feliciano Jacobi Moroyoqui:

es el Gobernador Tradicional, es decir, la autoridad reconocida por la comunidad indígena de los Mayos en el municipio de Etchojoa tal como consta en el oficio CEDIS/2012/0048, emitido por el Coordinador General de la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora.

Luego, la misma sentencia, como segunda razón, indica que, por encontrarse debidamente acreditada la autoridad de don Feliciano Jacobi Moroyoqui ante el Consejo Estatal Electoral, éste le requirió en tiempo y forma para que comunicara “quiénes serían los representantes de su comunidad en ese ayuntamiento, esto es, quiénes fungirían como regidores étnicos en la administración 2012-2014”.

Después, como una tercera razón, la sentencia se refiere al hecho de que don Feliciano, en su calidad de autoridad requerida, se presentó en tiempo y forma ante el Consejo y mediante escrito “comunicó que Samuel García Valenzuela y Celsa Moroyoqui González serían los representantes propietario y suplente de la comunidad indígena por él representada”.

La sentencia concluye señalando que esta propuesta “fue la única válida”, por las razones antes expuestas y a la luz de las pruebas documentales que se exhibieron, las cuales son

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

constancias de que fueron cumplimentados todos los requisitos establecidos en la ley.

De cualquier modo, la sentencia insiste en que lo:

infundado de la improcedencia es que, si bien es cierto que el artículo 79 de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral señala que sólo los ciudadanos, por derecho propio, están legitimados para interponer el juicio ciudadano, este órgano de control constitucional estima que Feliciano Jacobi Moroyoqui comparece a juicio para hacer valer una supuesta violación a los derechos de la comunidad indígena de los Mayos, asentada en el municipio de Benito Juárez, ya que a su parecer, la autoridad responsable no respetó la determinación que adoptó la colectividad, al reconocer a interceso —Miguel Ángel Ayala Álvarez— el carácter de autoridad de la comunidad, facultado para designar a los representantes de ese grupo étnico.

De tal manera que:

en el presente caso, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 2 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 4, 9, 19 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, y 12 del Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribunales, 1989; y, 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se concluye que la comunidad Mayo, asentada en el municipio de Benito Juárez, Sonora, cuenta con legitimación para impugnar vía juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, las determinaciones del Consejo Estatal Electoral de esa entidad, cuando aprueba o insacula los regidores que habrán de representar al grupo étnico en los ayuntamientos constitucionales, ya que, al interpretar el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios en Materia Electoral conforme al diverso 2 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la legitimación de la causa debe ser analizada por juzgador de manera tal que evite en lo posible, exigir requisitos que

ordinariamente se requieren para tener acceso pleno a la jurisdicción del Estado, que puedan impedir el acceso a los pueblos o comunidades étnicas, las cuales gozan de un régimen diferenciado, establecido en el citado artículo 2 Constitucional.

La posición de la Sala es muy clara y muy expresiva. Pero todavía insiste en que interpretar el dispositivo legal invocado por la autoridad responsable de un modo diverso al modo que acaba de señalar

se traduciría en una restricción al acceso a la jurisdicción del Estado a un grupo social reconocido y cuyo estatus fue elevado a rango constitucional como parte de la evolución histórica y pluricultural del pueblo de México.

Añade que la interpretación hecha por la Sala:

armoniza el régimen constitucional de acceso a la impartición de justicia que prevé en forma general el artículo 17 de la Norma Fundamental”. Asimismo, la Sentencia invoca los criterios identificados con las claves 1ª. CVIII/2007 y I.7º.C.66 K siempre en relación, dice, “con el tratamiento igualador que regula el diverso artículo 2.

Por ello, cita de forma textual en la sentencia, a mayor abundancia o reforzamiento de esta argumentación, la parte conducente del mencionado artículo 2 de la CPEUM, ahora para interpretar dicho texto a la luz de la reforma que, en materia de derechos humanos, tuvo lugar el 10 de junio del año 2011:

En la cual se garantiza que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, por el contrario, se interpretarán

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia con dicha obligación constitucional, pues los derechos aquí controvertidos se encuentran incluidos dentro del universo de los derechos humanos.

En tanto, la jurisdicción internacional emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que el Estado parte de la Convención está obligado a ofrecer a las personas sometidas a su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales, el cual debe ser idóneo para combatir la violación, y no sólo formal.

La sentencia, que es muy rica en doctrina, después de citar la parte conducente del mencionado artículo 2 constitucional, reitera que dicha norma:

otorga a los pueblos y comunidades indígenas derecho a la libre determinación y autonomía para establecer su organización política [...] Luego, a elegir de acuerdo a sus usos y costumbres a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno.

Y añade lo siguiente:

También gozan de la libertad de elegir a sus representantes ante los ayuntamientos de aquellos municipios en los que haya población indígena. En estos casos, el legislador local deberá reconocer y regular estos derechos en los municipios, con el fin de fortalecer la participación y representación política.

Así los pueblos y comunidades indígenas gozan de una serie de derechos como órganos colegiados, esto es, que atañen no sólo a los individuos de esa comunidad, sino a la colectividad.

Todavía dentro de esta parte relativa al considerando segundo de la sentencia, en donde se declara infundada la declaración de improcedencia formulada en su informe por la autoridad responsable, vuelve a decir que:

en todos los juicios y procedimientos en los que sean parte los pueblos y comunidades indígenas, individual o colectivamente, se deberá tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución.

Y que, “en relación con esta garantía, los indígenas tienen en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”, porque la intención del constituyente al hacer la reforma del mencionado artículo 2, reforma publicada el 14 de agosto de 2001:

fue la de reconocer de manera diferenciada el acceso a la jurisdicción del Estado” a favor de los pueblos y comunidades indígenas y de sus integrantes, “con el fin de reconocer a grupos que históricamente han estado en situación de vulnerabilidad.

Por tanto:

este Órgano Jurisdiccional concluye que —a partir de ese reconocimiento específico del derecho del acceso a la jurisdicción—, de una interpretación del artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral conforme al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el presente, la comunidad indígena Mayo asentada en el municipio de Benito Juárez, Sonora, cuenta con legitimación para interponer el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra la designación o insaculación de los representantes ante el ayuntamiento.

Esta interpretación es acorde con el criterio de jurisprudencia 27/2011, aprobado por la Sala Superior del TEPJF, criterio que se cita a renglón seguido. Finalmente, la sentencia siempre dentro de este considerando segundo, indica que por lo que respecta a la representación de la comunidad indígena, es necesario precisar las siguientes consideraciones:

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En el caso particular de la etnia Mayo, asentada en el estado de Sonora, en ejercicio de la autonomía que le reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinó organizarse estableciendo un gobierno tradicional, ejercido por un Gobernador Tradicional.

Luego, no hay duda de que los gobernadores tradicionales son la autoridad política dentro de los pueblos y comunidades Mayo, que se rigen por el sistema de usos y costumbres.

Incluso, para efectos electorales —previo reconocimiento de la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas—, son los facultados para comunicar al Consejo Estatal Electoral posrepresentantes de la comunidad ante el ayuntamiento correspondiente.

En este sentido, si la propia legislación reconoce el carácter de representantes de la colectividad a los gobernadores tradicionales para efectos de comunicar qué personas son las que representarán al pueblo o comunidad indígena ante la autoridad en cada municipio, en donde estén asentadas; entonces, es válido jurídicamente concluir que para efectos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, está autoridad indígena sea representante del pueblo comunidad.

Hasta aquí los razonamientos y las precisiones que contiene dicha sentencia en esta parte del considerando segundo, en donde se examina la declaración de improcedencia formulada en su informe por la autoridad responsable, calificada aquí de injustificada.

SEGUNDO, SE EXAMINAN LOS AGRAVIOS

Luego de concluir que la declaratoria de improcedencia, formulada en el informe por la autoridad responsable, resulta infundada e injustificable, la Sala admite la demanda por encontrar que cumple cabalmente con los requisitos exigidos de procedibilidad y entra al examen de los agravios bajo el rubro cuarto de sus considerandos.

Cabe recordar que son dos los agravios invocados por el actor: el primero de ellos tiene que ver con la violación del artículo 181, fracción III del Código Estatal Electoral de Sonora, pues dispone que el procedimiento de insaculación se debe llevar a cabo cuando existan o se hubieren presentado más de una propuesta por autoridades indígenas que tengan facultades para efectuar dichas propuestas:

cuestión que, a su juicio, no ocurrió porque la propuesta efectuada por Miguel Ángel Ayala Álvarez, ostentándose como Gobernador Tradicional, no debe considerarse válida en atención a que no tiene reconocido ese carácter.

Mientras que el segundo agravio tiene que ver con la violación de la garantía de audiencia, en opinión siempre del actor, al no haber citado a los interesados, que fueron afectados por el acuerdo, a la designación por insaculación de los regidores étnicos correspondientes al ayuntamiento de Benito Juárez.

Entrando en el estudio de fondo, la sentencia hace hincapié sobre el primer agravio:

porque genera un mayor beneficio al impugnante, ya que con su estudio se resolvería de una vez la cuestión de fondo consistente en verificar cuál de las dos propuestas debió tomar en cuenta la autoridad responsable.

Ello, precisa la sentencia, porque de resultar válido este agravio, dejaría sin efectos la misma insaculación:

pues no habría dos peticiones registradas válidas, sino una, que sería la efectuada por el promovente y, consecuentemente, la designación de regidor étnico recaería en los sujetos que él señaló allí.

Concluye diciendo que:

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

a juicio de este tribunal es fundado[§] el agravio, ya que está acreditado que Feliciano Jacobi Moroyoqui sí está acreditado como Gobernador Tradicional, en tanto que Miguel Ángel Ayala Álvarez, no.

Acto seguido, la sentencia pasa para el estudio de la documentación presentada en calidad de pruebas documentales, mismas que son consideradas como buenas, con “valor probatorio al tenor del numeral 14, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”.

Concluye de la siguiente manera:

Entonces, se considera que la propuesta de Miguel Ángel Ayala Álvarez no cumplió con el requisito legal de ser hecha por una autoridad indígena registrada, en virtud a lo cual, es claro que no debió estimarse valedera por la autoridad responsable y, por tanto, es indebido que haya sometido la selección de los funcionarios municipales al procedimiento de insaculación, pues no se acató una de las condiciones que actualizara la decisión de seguir ese actuar.

De esta manera la Sala, bajo el rubro del considerando sexto, indica que los efectos que proceden son aquellos que surgen que:

debe modificarse el acuerdo 210 del Consejo Estatal Electoral de Sonora, a efecto de designar a los ciudadanos mencionados en las posiciones indicadas y, en consecuencia, dejar sin efectos la parte en que se indica que esa elección debía someterse a la insaculación así como el procedimiento particular antinente a favor de Santos Moroyoqui como propietario y Francisca Leyva Bacasegua en carácter de suplente que fue realizada en la sesión extraordinaria de treinta y uno de agosto pasado, lo cual se plasmó en el acta respectiva.

[§] Énfasis añadido.

Y después, vienen los puntos resolutivos, enteramente favorables para el actor.

VII. Opinión disidente de este análisis

Planteamiento general

La sentencia, objeto de este estudio, es muy rica en doctrina legal sobre cómo debe interpretarse, para una aplicación justa y comedida a los casos particulares y, en especial, al caso litigioso que se ventila, tanto el contenido de la reforma al artículo 2 constitucional en materia de prerrogativas y derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, como la conexión con la salvaguarda de las prerrogativas políticas electorales de los ciudadanos de estas comunidades étnicas.

Esta riqueza doctrinal se acrecienta al ponerla en armonía, como lo hace la Sala, con la reciente reforma en materia de derechos humanos hecha, sobre el artículo primero de la misma Ley Fundamental, publicada el 10 de junio de 2011 y, desde luego, al aceptar como vigentes y aplicables al caso, no sólo lo dispuesto en varios tratados internacionales suscritos por México, sino la misma jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siempre en materia de prerrogativas y de derechos de los pueblos indígenas.

Dicha sentencia es muy relevante por esta riqueza doctrinal y jurisprudencial que contiene. Es interesante desde el mismo planteamiento del problema que se presenta, al invocar el actor la comisión de una grave violación en su perjuicio; violación hecha, en último caso, como lo precisa la Sala al mismo artículo 2 de nuestra Carta Magna.

Sin duda, es un gran acierto de la Sala, el hecho de precisar la violación, al ponderarla tan elocuentemente y, sobre todo, al relacionarla con las enormes bondades que nos trajo la reforma mencionada de 2011 en materia de derechos humanos, la cual se abre acogedora de todos aquellos otros derechos y libertades, previstos en los tratados y convenciones ratificados por el

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Estado mexicano, incorporando incluso la valiosa jurisprudencia de la Corte Interamericana, que ha sido especialmente elocuente cuando se ha tratado de dispensar protección y amparo a las poblaciones más desprotegidas, como son los pueblos y las comunidades indígenas del continente (Aguar 2008, 355).

De igual forma, es importante resaltar el hecho mismo de la reconducción de la demanda a un juicio de protección ciudadana. En este estudio se comparten los principios consagrados en el mencionado artículo 2 de nuestra Carta Magna, así como la estupenda ampliación del listado de derechos y libertades de los mexicanos, gracias a la reforma citada del 10 de junio de 2011. Es satisfactorio que México acepte la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De una o de otra forma, los jueces, como lo ha expresado reiteradamente la Suprema Corte, deben salvaguardar la intangibilidad del texto constitucional en defensa siempre de las libertades y derechos de los mexicanos.

Como se mencionó en líneas anteriores, la salvaguarda debe efectuarse de una o de otra forma. La Sala Regional Guadalajara del TEPJF, en este caso, ha materializado la obligación de salvaguarda, reconduciendo la demanda hacia la procedencia de un juicio de protección de derechos políticos electorales. Es autoridad máxima en la materia y sus sentencias son firmes e inatacables.

No se viola la fracción V del artículo 99 constitucional

Ahora bien, y no obstante esta gran conformidad con la actuación de la Sala en esta sentencia, de manera respetuosa se manifiesta que nunca hubo una verdadera y propiamente violación a los derechos políticos electorales ni del actor, ni de los miembros de la etnia que él representa, ni tampoco de los dos ciudadanos que tenían las expectativas de ser nombrados regidores, ya fuera de manera segura, como única propuesta válida, ya fuera de manera aleatoria o sometándose al método de la insaculación.

Cabe insistir que no existe violación alguna de los derechos político-electorales. Pero se mantiene plena coincidencia respecto de la existencia de dos violaciones al procedimiento seguido por la

autoridad responsable. También se tiene plena coincidencia de la validez de la razón intrínseca de la doctrina o de las doctrinas invocadas por la Sala, pero no para hacer valer derechos políticos electorales que nunca fueron quebrantados, sino para hacer valer simple y llanamente las violaciones a las garantías constitucionales del debido procedimiento, que también es y tiene que ser una excelente vía para llegar a obtener el mismo efecto deseado.

¿Por qué se dice que no hubo violación del derecho de votar y ser votado? Porque objetivamente hablando, no existe constancia alguna en el expediente que así lo pruebe.

Para empezar, y en sentido estricto, el quejoso nunca estuvo en el supuesto ni de votar ni de ser votado: es decir, el derecho de votar y ser votado en una elección formal para ocupar un cargo sujeto a dicha elección popular, es personalísimo, o como reza la leyenda; el voto es personal, directo y secreto, previa exhibición de la correspondiente credencial, y no consta que el quejoso demanda por habersele violado esta prerrogativa personal.

En el caso en estudio, el Consejo Electoral del Estado de Sonora ciertamente advierte esta causal y por ello concluye que la demanda del quejoso es improcedente, y que, en último caso, la violación habría afectado los derechos de los dos ciudadanos propuestos por el quejoso como regidores étnicos.

La Sala Regional Guadalajara, en cambio, estimó que sí era procedente la demanda, porque, en su opinión, se violaron dichas prerrogativas político-electorales del quejoso, de los ciudadanos por él incluidos en su propuesta para regidores étnicos y aún de la misma comunidad étnica a la que iban a representar.

Por otro lado, y frente a este razonamiento de la Sala, el expediente muestra cómo en el proceso de elección de los regidores étnicos, en ningún momento hubo violación alguna de sus respectivos derechos de votar y ser votados, lo cual se prueba con los documentos aportados por el mismo quejoso y que forman parte del expediente. Por un lado, éstos muestran en sentido positivo que, precisamente porque no hubo violación alguna del derecho de votar y de ser votado, por así decirlo, dichos ciudadanos pudieron incorporarse a la propuesta definitiva presentada por el

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

quejoso al Consejo Electoral sin tacha alguna; mientras que, por otro lado, y en sentido negativo, no obra en el expediente queja alguna en contra del mismo proceso de “elección”; proceso realizado hacia el interior de la etnia por sus usos y sus costumbres.

Es importante recordar el sentido de la prerrogativa, que el artículo 2 constitucional, apartado A, fracción VII de nuestra Carta Magna, otorga a los pueblos y comunidades indígenas de la libre determinación y autonomía para “elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”.

Desde luego, la voz o el término *elegir representantes* de inmediato remite a un proceso del ejercicio de derechos político-electorales, pero hacia el interior de cada etnia, pueblo, comunidad o población, aplica tanto si dicho proceso de elección se verifica mediante usos y costumbres, como si se comprobara mediante una forma moderna de tipo democrático.

En esta clase de elecciones, en donde los miembros de una etnia, de un pueblo, de una comunidad, o de una población con derecho a elegir representantes regidores étnicos, ¿se podría hacer valer dicho juicio de protección ciudadana por violaciones al ejercicio de este derecho de votar y ser votado para dicha representación ante los ayuntamientos?

La respuesta tiene que ser afirmativa. Pero este no es el supuesto litigioso del expediente ahora en estudio, porque durante el proceso de elección por usos y costumbres, que es como lo ordena la ley en Sonora, al parecer no se presentó ninguna inconformidad y menos aún se presentó demanda alguna de juicio de protección ciudadana.

Esto es, el proceso de elección de representantes por usos y costumbres se realizó sin contratiempo legal alguno, incluido el proceso de elección de la población Mayo asentada en el municipio de Benito Juárez. Este escenario nos permite concluir que no hubo violación de derechos políticos electorales, ni del quejoso, quien como autoridad étnica, solamente debía presentar en tiempo y forma la correspondiente propuesta de “elección por usos y costumbres”, y quien tampoco se queja respecto de lo sucedido

durante el proceso de elección de la propuesta que, finalmente, elevaría a la consideración del Consejo; ni quienes hayan podido participar en dicho proceso como miembros activos de la etnia; ni tampoco de los ciudadanos incorporados en la propuesta que finalmente llegó al Consejo.

Excesos interpretativos de la Sala

¿Por qué entonces la Sala aprecia que sí hubo violaciones a las prerrogativas político-electorales tanto del quejoso, como de los ciudadanos incorporados en su propuesta y aún de la etnia por ellos representada?

La respuesta es muy sencilla, pero muy grave, porque, basándose en tesis jurisprudenciales, tuvo a bien hacer una interpretación extensiva del enunciado regulado en el párrafo cuarto fracción V del artículo 99 de nuestra Constitución, una interpretación que resulta excesiva e, incluso, innecesaria.

En efecto, la interpretación y el uso del juicio de protección ciudadana, como generalmente se conoce a esta hermosa institución, debe ser y debe hacerse en un sentido estricto. Esto es, respetar el contenido del enunciado constitucional. ¿Qué dice?

Este juicio está previsto en el párrafo cuarto, fracción V del artículo 99 del texto constitucional, que a la letra dice:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

[...]

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

Según se aprecia, los términos usados son claros. Ninguna palabra es oscura, ni tiene doble significación, ni tampoco tiene significados ocultos, de manera que nada más puede usarse dicho juicio para los supuestos de violación mencionados de manera expresa en este enunciado. Esto es, para los supuestos de violación de los derechos del ciudadano de votar y de ser votado, así como los de afiliación libre y pacífica. Este enunciado no está abarcando, en el sentido extensivo del término, ningún otro derecho del ciudadano; ni tampoco ningún otro derecho del mexicano diferente al de afiliarse libre y pacíficamente a algún partido político.

Aun si los enunciados no fueran lo suficientemente expresivos por sí solos, resulta obvio recordar que toda doctrina, la nacional y aquella que por derecho comparado se invoca cuando se habla de la materia electoral, nunca se ocupa de otros derechos que no sean los derechos del ciudadano de votar y de ser votado y, en su caso, de la materia propia de partidos políticos.

Por ejemplo, tenemos el *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 1998), en el cual se incluyen 33 artículos de diferentes autores. Pues bien, el artículo de Nohlen define al derecho electoral de la siguiente manera:

En la bibliografía científica y en el habla cotidiana conviven dos conceptos de derecho electoral, uno restringido y uno amplio. El concepto restringido hace referencia a un derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido. Este concepto es de hecho idéntico al de sufragio (*voting Rights*). El concepto amplio alude al derecho que regula la elección de órganos representativos (Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 1998, 13).

Esta concepción que puede ser o no compartida con relación a la interpretación, que ha hecho del mencionado enunciado del párrafo cuarto, fracción V, del artículo 99 constitucional, el

TEPJF, es sumamente restringida, toda vez que en ninguno de los dos conceptos, manejados por Nohlen, entra derecho alguno político, como no sean los de votar y ser votado. Sobra advertir que todos los autores que participan en dicha obra comparten esta misma noción del derecho electoral. Esto es, el derecho electoral es una materia muy concreta, que tiene un objeto de estudio muy particular, un objeto que es muy diferente, por ejemplo, a los derechos burocráticos (Remolina 2006); y es muy diferente al resto de los derechos humanos (Fernández 1992, Martínez 1995 y Burgoa 2008). Cabe recordar que esta diferenciación se encuentra en las primeras constituciones de los estados (1824-1827).⁵

Por desgracia, en México reina la confusión total sobre lo que es la materia electoral y el derecho electoral.

En efecto, por un lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ocuparse de las acciones de inconstitucionalidad que se han promovido en materia electoral, todavía no ha logrado elaborar una tesis formal sobre lo que es el derecho electoral, no obstante haberlo planteado desde el primer caso de que tuvo conocimiento.

Por otro lado, para el legislador mexicano (incluida la instancia encargada de revisar la Constitución) lejos ocuparse de esta materia con precisión y propiedad pareciera que todas las conductas, tanto de personas físicas, nacionales y extranjeras, como

⁵ Véase el texto de las 19 primeras constituciones de dicho periodo de 1824-1827 en *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos 2004*. Por ejemplo, la Constitución de Oaxaca, del 10 de enero de 1825, por un lado habla de los derechos civiles de los oaxaqueños en su artículo 9 y siguientes, bajo el rubro del capítulo II, que lleva el siguiente título: “De los oaxaqueños: sus derechos y obligaciones”. Y es bajo este rubro en donde se encuentra el derecho de los oaxaqueños “para ser admitidos a los empleos públicos del Estado” (art. 17). En cambio, los derechos de ciudadanía o derechos políticos vienen regulados en el artículo 21 y siguientes, bajo el capítulo III, que habla “De los ciudadanos oaxaqueños, derechos políticos que les pertenecen y causas por las cuales se pierden y se suspenden”, de manera que es en este rubro en donde se encuentra el derecho de sufragio (artículo 26). Así pues, ya desde esta temprana etapa constitucional existe una perfecta claridad de términos y de conceptos y, desde luego, existe también una total diferenciación entre los derechos políticos del ciudadano del sufragio y el resto de los derechos entonces denominados “derechos civiles” (*Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos 2004*).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de personas morales que participan de alguna manera en un proceso electoral, son sujetos “electorales” y sus actos o sus omisiones caen dentro de la “materia electoral”.

Por ejemplo, el artículo 41 constitucional, consagrado a determinar la extensión de la materia electoral, o encargado de precisar la competencia del Instituto Federal Electoral prohíbe, de manera absoluta y no obstante estar autorizada por el artículo 5 de la misma Constitución, toda clase de contracciones mercantiles, que sean a favor o en contra de algún candidato durante los procesos electorales, y de un partido político, aún fuera de los procesos electorales.

El mismo artículo 41, por citar otro ejemplo, prohíbe a cualquier persona, física o moral, de manera categórica y absoluta, lo que autoriza el artículo 6 y 7 del mismo texto constitucional, “denigrar” a un partido o a un candidato, aún fuera de los procesos electorales. Otro ejemplo consiste en que a las sociedades anónimas, concesionarias de medios masivos de comunicación de radio y televisión, cuando incumplen con alguna norma dada por la autoridad electoral en materia de propaganda partidaria, aún fuera de los procesos electorales, se les sujeta a los procedimientos sancionadores y jurisdiccionales a que están sujetos nada más los partidos políticos, sus candidatos y sus afiliados, aún fuera de los procesos electorales.

Así pues, cabe la pregunta ¿todas las materias de que hablan, primero el artículo 41 constitucional y, luego, el extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son materias del derecho electoral?

Regresando al punto de esta reflexión, ni aún aceptando que todas esas materias contenidas en dicho artículo 41 y en dicho Código sean electorales (lo cual es un verdadero abuso del legislador mexicano) la única interpretación válida, jurídicamente hablando, del párrafo cuarto mencionado fracción V del artículo 99 constitucional es y será aquella que se limite a usar el juicio de protección ciudadana únicamente para proteger el derecho de votar y de ser votado, además de proteger el derecho de libre y pacífica afiliación partidaria.

Cabe acotar todavía más esta interpretación al precisar que dicha protección por este juicio de protección ciudadana solamente se debe usar para proteger el derecho de votar y de ser votado en los procesos formales que marca la Constitución. Esto es, no debe usarse para proteger, por ejemplo, a un ciudadano que haya podido ser objeto de alguna violación a sus derechos de ser nombrado o elegido, por citar algo, consejero del antiguo Instituto Federal Electoral (caso del nombramiento del sustituto de Sergio García Ramírez).

Finalmente, tampoco puede extenderse el uso de esta vía de protección para amparar a los mexicanos que puedan sufrir perjuicios por violaciones al resto de sus derechos políticos o de sus prerrogativas políticas, como tener derecho para ocupar cargos públicos, distintos de aquellos que están sujetos a las elecciones formales correspondientes.

Así pues, tomando en cuenta los términos precisos y categóricos del enunciado del párrafo cuarto fracción V del artículo 99, así como a la luz de la doctrina general que reduce la materia del derecho electoral “a un derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido. Este concepto es de hecho idéntico al de sufragio” (*voting Rights*); así como “al derecho que regula la elección de órganos representativos”, en palabras de Dieter Nohlen, resulta evidente la improcedencia del uso de este juicio de protección ciudadana en el caso en estudio de esta sentencia.

Por descontado, para quien escribe este análisis sería satisfactorio que el enunciado arriba transcrito tuviera el sentido de un principio totalmente abstracto, como si se dijera: el Tribunal Electoral tiene facultad para resolver sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen derechos político-electorales.

Con todo respeto, este juicio nada más puede hacerse valer por lo relacionado con el caso en estudio, cuando dichos actos y resoluciones violen, de manera particular y exclusivamente, el derecho de votar y el derecho de ser votado, que son derechos humanos personales, absolutamente intransferibles, indelegables y que tampoco pueden ejercerse mediante poder, mandato o representación alguna y solamente se reconocen a favor de

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

ciertas personas que hayan reunido previamente los requisitos inherentes a la ciudadanía mexicana.

**Violación de la fracción IV del artículo 99
con relación al 2 constitucional**

Toda la información que se ha incorporado al expediente que ahora se analiza, indica que efectivamente don Miguel Ángel Ayala Álvarez no había sido acreditado por la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ante el Consejo como autoridad con derecho para presentar ante dicho Consejo una propuesta en representación de la población Mayo asentada en el municipio de Benito Juárez.

Sin embargo, el mismo don Miguel Ángel Ayala Álvarez se presentó también ante el Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora “en su calidad de Gobernador Mayo del Pueblo de Etchojoa, del municipio de Etchojoa, Sonora” en los términos siguientes que recoge el antecedente número 34 del acuerdo 210, que se impugna:

Asimismo, con fecha veinticuatro de agosto del 2012, se recibió ante oficialía de partes de este Consejo Estatal Electoral, escrito diverso y sus anexos, signado por el C. Miguel Ángel Ayala Álvarez, en su calidad de Gobernador Mayo del pueblo de Etchojoa, del Municipio de Etchojoa, Sonora mismo al que recayó Acuerdo de fecha 30 de Agosto del presente año, y mediante el cual viene nombrando a los CC. Bartola Matuz Valencia y Miguel Ángel Ayala Álvarez, como regidores propietario y suplente respectivamente, a fin de que los representen ante el ayuntamiento de Etchojoa, Sonora, mismos a los que se les propuso con base en los usos y costumbres.

Según esta información, don Miguel Ángel Ayala Álvarez bien podía no tener el carácter de autoridad étnica de la población Mayo en el municipio de Benito Juárez, pero no dejaba de ser gobernador tradicional del pueblo Mayo de Etchojoa, municipio de Etchojoa, Sonora, respecto de cuyo supuesto, su propuesta nunca fue impugnada.

Si bien don Feliciano en su demanda se ostenta como “Autoridad Máxima de nuestra etnia en el Municipio” y dice que don Miguel Ángel Ayala Álvarez se “ostenta en tal carácter sin tenerlo de manera reconocida en la etnia”, de ninguna manera se corre riesgo alguno que pudiera afectar el derecho de la población mencionada a tener la correspondiente representación ante el ayuntamiento, porque una y otra propuesta tenían ese propósito de representar a dicha población. Pero surge el conflicto, ¿en qué consiste este conflicto?

Este conflicto se presenta cuando se prueba la existencia de dos propuestas para representar a la población Mayo, asentada en el municipio de Benito Juárez. La primera en el tiempo corresponde a la propuesta de don Feliciano Jacobi Moroyoqui, el cual pone a la consideración del Consejo el 1 de agosto de 2012 su propuesta, como se indica bajo el rubro 16 de los antecedentes del mencionado acuerdo 210 que se impugna. La segunda es la de don Miguel Ángel Ayala Álvarez, la cual se presenta con fecha 24 de agosto de 2012, según se indica bajo el rubro 34 de los antecedentes del mismo acuerdo.

El Consejo toma en cuenta una y otra propuesta y las da por buenas y válidas, así que el problema jurídico o legal se reduce a determinar cuál de las dos debe prevalecer, como propuesta definitiva en representación de la población Mayo de referencia.

El Consejo Estatal Electoral de Sonora, considerando buenas y válidas ambas propuestas, procedió a la insaculación en los términos de lo ordenado por el artículo 281, fracción III, para determinar cuál de las dos propuestas debía ser la que fuera favorecida por la correspondiente constancia de regidores étnicos para el mencionado ayuntamiento de Benito Juárez.

En suma, en este contexto histórico y legal, que es narrado en el acuerdo de referencia, no aparece que la población Mayo asentada en el municipio de Benito Juárez corriera riesgo alguno de no contar en definitiva con la debida representación de sus regidores étnicos, de manera que, aún aceptando la viabilidad del juicio de protección ciudadana a favor de la etnia, en el supuesto de violación de su derecho representación ante dicho ayuntamiento,

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

este derecho de representación no podría hacerse valer, por no existir violación alguna a dicho derecho de representación.

Violación del procedimiento de acreditación

Ciertamente, don Feliciano Jacobi Moroyoqui se siente agraviado porque hubo violación al principio de legalidad, debido a que el Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora desconoce, en dicho procedimiento, a la autoridad máxima que él mismo asume y ostenta de la población Mayo, y reconoce en cambio, “como tal a una persona que se ostenta en tal carácter sin tenerlo de manera reconocida en la etnia”.

El informe de la autoridad responsable no acepta en modo alguno que haya habido violación alguna a dicho principio de legalidad. La misma autoridad responsable tampoco demuestra que la violación, en que se basa la impugnación de don Feliciano Jacobi Moroyoqui, sea falsa o inexistente.

Más aún, la Sala que examina el asunto litigioso, llega a la misma conclusión de que dicha violación existió y que esta violación quebrantó lo dispuesto en el artículo 2, apartado A), fracción VII de nuestra Carta Magna. Y esta violación es tan grave que, sobre la base de su existencia, resuelve y declara procedente el agravio invocado por el actor y determina o resuelve favorecer las pretensiones del actor.

Procedencia del juicio de revisión constitucional

PLANTEAMIENTO GENERAL

Desde esta perspectiva y ante la ausencia total de violación a los derechos políticos electorales, incluso ante la ausencia total de riesgo alguno de que la población Mayo asentada en el municipio de Benito Juárez pudiera quedar sin representación de los regidores étnicos que le correspondían, son válidas, en opinión de quien analiza este caso, todas y cada una de las consideraciones, todos y cada uno de los razonamientos que la

Sala invoca y hace valer en su sentencia, y son adecuados para aceptar y dar entrada a la demanda del actor por la vía planteada del juicio de revisión constitucional, en los términos de lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV de nuestra Constitución.

Sin embargo, dicha Sala, primeramente se atiene a lo establecido en el artículo 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual expresamente reserva el uso del citado juicio de revisión constitucional a favor de los partidos políticos, que dice:

Artículo 88

1. El juicio sólo podrá ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:
 - a) Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución.

Por lo aquí ordenado, la Sala no tuvo a bien aceptar la demanda tal como venía, es decir, a bien aceptar la procedencia del juicio de revisión constitucional planteado por el quejoso, pero da por buenas sus peticiones de protección y por ello resuelve reconducir la demanda por la vía del juicio de protección ciudadana.

La Sala, pues, al dar por buenas las peticiones del quejoso, acepta que hubo violación a la fracción IV del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, en relación siempre con lo dispuesto sobre la materia en el artículo 2 constitucional. Esto es, hubo violación expresa al artículo 2 constitucional, tal como lo aprecia la misma Sala, pero el acto violatorio proviene de una autoridad de las mencionadas en la fracción IV del artículo 99 constitucional y la violación se produce dentro de un proceso formal de elecciones, de manera que todo se conduce dentro de la materia electoral, competencia exclusiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, al reconducir la demanda por la vía del juicio de protección ciudadana, la misma Sala prefiere desechar la vía del juicio de revisión constitucional porque estima procedente

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

en este litigio atenerse a lo dispuesto por el artículo 88 de la Ley General de Medios. ¿Es esto correcto?

EXAMEN DE LA NO PROCEDENCIA DECRETADA POR LA SALA

La Sala, al motivar y fundamentar la procedencia de la demanda, invoca dos razones fundamentales. A saber, una que asegura que el acto reclamado violó derechos políticos electorales en los términos ya examinados páginas atrás.

Para motivar y fundamentar este razonamiento, la Sala considera que el acto reclamado viola lo dispuesto en el mencionado artículo 2 constitucional, en todo lo que es favorable a las etnias, siempre en materia electoral; y esta violación deriva precisamente en otra, en opinión de la Sala, a los derechos político-electorales, motivo por el cual tuvo a bien acordar la reconducción de la demanda por la vía del juicio de protección ciudadana.

La otra razón fundamental usada por la Sala tiene que ver con el principio de reserva exclusivamente a favor de los partidos políticos, del uso del juicio de revisión constitucional, según lo previene el artículo 88 de la Ley General de Medios, antes citado.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LIMITACIÓN DEL ARTÍCULO 88 DE LA LEY DE MEDIOS

A juzgar, parece incorrecto el acuerdo de reconducción de la demanda a un juicio de protección ciudadana, primero porque no hubo violación alguna a los derechos político-electorales, como ya se trató de demostrar, de manera que al final la Sala termina violando la fracción V del mismo artículo 99, por un exceso de interpretación extensiva, consistente en apreciar que se violan derechos políticos electorales en el caso litigioso cuando no hubo tal violación. En segundo lugar, porque la Sala no tuvo a bien entrar en el examen de inconstitucionalidad que, positivamente, afecta a dicho artículo 88 de la Ley de Medios.

En los hechos la Sala optó por seguir una interpretación muy extensiva de la mencionada fracción V del artículo 99 constitu-

cional, precisamente porque ya existen tesis jurisprudenciales firmes sobre este particular, algunas de las cuales son invocadas en la sentencia que aquí se analiza. Le pareció, pues, que esta opción era segura y, con el respaldo de las tesis jurisprudenciales invocadas, era también constitucional.

Por tanto, se reitera que la interpretación extensiva y muy extensiva, sostenida por el Tribunal Electoral de la fracción V del artículo 99 constitucional es incorrecta y absolutamente insostenible, debido a los términos precisos en que está redactada: el juicio de protección ciudadana solamente ampara y protege el derecho de votar y ser votado, tal como lo ha entendido siempre la doctrina patria y de derecho comparado.

Por otro lado, es importante mencionar que lo dispuesto por el artículo 88 de la Ley de Medios, haciendo una reserva de uso exclusivo de los partidos políticos del juicio de revisión constitucional es, a todas luces, contrario a lo dispuesto por la fracción IV del mismo párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, la cual no permite, en modo alguno, concluir, tal como lo hace el legislador y luego el Tribunal Electoral, en el sentido del mencionado artículo 88 de la Ley de Medios, que limita el ejercicio del derecho de la legitimación activa para hacer uso del mencionado juicio de revisión constitucional única y exclusivamente a favor de los partidos políticos.

En efecto, es falsa esa conclusión en el sentido de la limitación mencionada: el legislador se equivoca totalmente al pensar que, en los hechos, nunca se presentarían violaciones a dicha fracción IV que pudieran afectar a sujetos diferentes a los partidos políticos, que es el motivo por el cual formula el principio de reserva de la legitimación únicamente a favor de dichos partidos políticos, cuando en los hechos, efectivamente, existen violaciones que afectan a esos otros sujetos no partidarios, como ocurre en el presente litigio.

Y no hay otro motivo, porque de haberlo, entonces se afirmarí que el legislador de manera abierta y franca determinó eliminar la legitimación activa, que se incorpora a los derechos humanos como una garantía procesal frente a las violaciones por

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

parte de las autoridades electorales al principio de legalidad y de constitucionalidad que regula los procesos y los procedimientos en todas las materias, incluida la electoral.

El citado artículo 88 de la LGSMIME viola las garantías procesales de los principios de legalidad y de constitucionalidad, pues el enunciado de la fracción IV del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional autoriza la impugnación de todos y de cada uno de los actos y las resoluciones de las autoridades de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios.

He aquí el texto completo de esta fracción:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

IV. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad definitivos y firmes de las autoridades de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía 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.

Y viola dichas garantías procesales, porque al limitar la legitimación activa a favor solamente de los partidos políticos, deja en estado absoluto de indefensión a otros posibles sujetos, diferentes de los partidos políticos, que pueden resultar perjudicados por la violación a dichas garantías procesales.

Esto es justamente lo que ocurre en el litigio que aquí se estudia. La Sala claramente aprecia que el acto reclamado positivamente viola la Constitución. Y claramente determina que dicha violación se relaciona con la acreditación de la segunda propuesta de regidores étnicos; acreditación que nunca debió aprobarse, como lo pide la demanda y como lo reconoce expresamente la Sala.

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL

En este orden de ideas, lo dispuesto por la fracción IV del artículo 99 se encuentra en perfecta armonía y consonancia con lo dispuesto por el artículo 86 de la LGSMIME, el cual autoriza la pertinencia de hacer uso del mencionado juicio de revisión constitucional, precisamente cuando se den los supuestos regulados en la fracción IV del artículo 99, al decir lo siguiente:

Artículo 86

1. 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:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- 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; y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

2. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

Como se ha mencionado, ni el texto constitucional ni ahora el texto de este artículo 86 hacen limitación alguna respecto a la

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

legitimación activa para hacer uso de esta vía del juicio de revisión constitucional precisamente cuando se den los supuestos del mencionado párrafo cuarto fracción IV del artículo 99 constitucional.

Luego, el artículo 87 de la misma Ley de Medios determina la competencia de una manera muy correcta. Es decir, la limitación se encuentra enunciada en el siguiente artículo de la Ley de Medios, el 88, que ya se ha estudiado, bajo el sentido de su real y efectiva inconstitucionalidad.

LEGITIMACIÓN UNIVERSAL DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL

De acuerdo a este análisis, el enunciado de la fracción IV, del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, tantas veces citado, reconoce una total y universal legitimación para impugnar las violaciones de que habla dicho enunciado:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

IV. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad definitivos y firmes de las autoridades de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía 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.

Lo enunciado en uno y otro párrafo es claro, preciso. El primero solamente habla de la competencia que se le asigna al Tribunal, el cual actúa como máxima autoridad, por ello se dice que sus resoluciones serán firmes e inatacables. Y se precisa que debe resolver en los términos de esta Constitución y según lo disponga

la ley, es decir que al resolver debe respetar el principio de la jerarquía jurídica consagrado en el artículo 133 constitucional.

Como se aprecia, primero se encuentra la obligación de atenerse a los términos de la Constitución y sólo después entra la aplicación de la ley secundaria, siempre y cuando ésta sea conforme con la Constitución (artículo 133).

Por otro lado, el párrafo segundo, de manera directa, expresa y categórica, indica que son impugnables todos

los actos y resoluciones de la autoridad definitivos y firmes de las autoridades de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos [...]

Así pues, los términos lógicos pertenecientes a la materia, objeto de impugnación, son términos universales y esta universalidad de la materia permite concluir la lógica del término sujeto o posible afectado por tales actos y resoluciones. En otras palabras, ¿es posible en los hechos que dichos actos y resoluciones puedan afectar derechos de sujetos diferentes a los partidos políticos?

La respuesta tiene que ser necesariamente positiva; primero porque en los hechos se encuentra la presencia real de sujetos diferentes a los partidos políticos, tal como es el caso de don Feliciano, que nada tiene que ver con los partidos políticos. Y en segundo lugar, porque en sentido negativo, el poder revisor de la Constitución, autor del texto del artículo 99, pudiendo hacerlo, nunca puso en el enunciado de referencia limitación alguna en materia de legitimación activa.

LEGITIMACIÓN PARTICULAR DEL QUEJOSO, NO SIENDO SUJETO PARTIDARIO

Analizando de manera profunda lo hasta ahora expuesto, se aprecia que el quejoso participa activamente y de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales en el proceso electoral de referencia. De manera particular, participa activamente en el

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

procedimiento en el que se produce el acto reclamado, porque le afectó la esfera de sus garantías procesales.

Por esta sola consideración, el quejoso ya está legitimado para reclamar la ilegalidad del mencionado acto; y en consecuencia, es un hecho que en esta clase de procesos electorales y en este tipo de procedimientos electorales no nada más actúan y participan partidos políticos, sino también otros sujetos, como don Feliciano, por autorización expresa de la norma, de manera que, a la postre, resulta irracional la limitación contenida en el artículo 87.

Ahora bien, la legitimación del quejoso, en este caso del litigio, no sólo es o sería para promover, en su caso, el amparo y la protección de sus derechos político-electorales de votar y ser votado por vía del juicio de protección ciudadana, sino que se trata de una legitimación activa para promover el juicio de revisión constitucional y no otra vía, por ser este juicio el indicado por los enunciados constitucionales, sólo limitado por la inconstitucionalidad del mencionado artículo 88 de la LGSMIME.

OPCIONES DE LA SALA

Pues bien, en el contexto de los razonamientos expuestos, se considera que la Sala tuvo siempre la opción, primero, de no abusar del sentido y alcance del enunciado de la fracción V del artículo 99 constitucional, dándole una interpretación que, si bien es conforme a las tesis jurisprudenciales del mismo Tribunal, no se adecua al tenor de los términos usados por dicha fracción. Por tanto, la interpretación peca por exceso, a pesar de la buena intención de proteger el mayor número de supuestos de violación de derechos político-electorales por esa vía del juicio de protección ciudadana.

También tuvo la opción, con total independencia de la opción siguiente, de apreciar la legitimación que ya tenía el quejoso por estar autorizado a participar en el proceso electoral de referencia, así como por estar autorizado para participar en el procedimiento particular, dentro del cual se produjo el acto reclamado y así concluir, invocando la magnífica defensa de las bondades de la

reforma del artículo 2 constitucional en materia electoral, que es violada por el acto reclamado, mismo que cae dentro de los supuestos de la fracción IV del artículo 99 constitucional, así como dentro de lo dispuesto por el artículo 86 y 87 de la Ley de Medios, en la efectiva procedencia del juicio de revisión constitucional.

Y ante la necesidad de aceptar la procedencia del mencionado juicio de revisión constitucional, pudo declarar de manera concomitante:

- 1) La inconstitucionalidad del mencionado artículo 87 de la Ley de Medios.
- 2) La adecuación de dicha limitación para que fuera favorable, no sólo para los partidos políticos, sino también para otros sujetos que, como aquéllos, estuvieran autorizados a participar activamente en dichos procesos y procedimientos electorales, como era el supuesto del quejoso, don Feliciano.
- 3) Invocar el beneficio del principio de “pro persona,” válido y obligatorio en materia de violaciones a los derechos humanos, sin hacer declaración alguna sobre el texto del artículo 87 mencionado.

Cualesquiera de estas opciones tienen un grado muy alto de preferencia sobre la opción seguida por la Sala, porque hace uso de facultades que la Constitución no le otorga ni le reconoce, como es la facultad que se autoasigna por esta vía de la interpretación muy extensiva de la fracción V del artículo 99 constitucional, con el fin de proteger por medio del juicio de protección ciudadana los derechos políticos electorales, algunos de los cuales, sí son derechos políticos, pero no electorales, como el derecho a ser nombrado consejero electoral y tantos otros.

Para terminar, y examinando con sentido jurídico estricto una resolución judicial de la Sala Regional Guadalajara, esta política del Tribunal, convertida en ejercicios prácticos de protección de los derechos políticos del ciudadano, es una política magnífica, completamente laudatoria y meritoria, porque definitivamente los juicios de amparo no parecen querer ocuparse nunca de la

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

protección de las violaciones a los derechos políticos de los mexicanos que ocurren todos los días.

Por lo mismo, se espera que pronto, esta estupenda política y esta práctica diaria del Tribunal Electoral tenga el respaldo completo en el mismo texto constitucional, mediante la correspondiente reforma sobre el párrafo cuarto, fracción V del artículo 99 constitucional, a fin de que allí se diga que el juicio de protección ciudadana procede contra cualquier violación de los derechos políticos reconocidos a los mexicanos.

Ahora bien, mientras llega esta reforma, lo que aquí se ha dicho tiene un mero afán leguleyo, pues se redujo a un simple ejercicio académico de examen de una sentencia que tenía que amparar y proteger las prerrogativas reconocidas a las etnias por el artículo 2 constitucional; tan magníficas en su enunciación, pero tan miserablemente llevadas a la práctica, tanto por el legislador federal como por los legisladores locales, al no reconocer en los hechos sino un derecho limitadísimo de tener un solo regidor étnico en los municipios en donde dichas etnias no sólo están asentadas con derechos históricos de pertenencia sobre su territorio, como lo reconoce el debate de que fue objeto la mencionada reforma, sino que, además, son población mayoritaria, con derechos a salvo para ser constituidos, bien en una entidad local nueva (un estado); bien en un territorio federal como los que hubo históricamente; bien formar, cuando menos, una municipalidad nueva y diferente de las que actualmente existen en las entidades locales de la República mexicana.

VIII. Conclusiones

Del examen cuidadoso del expediente objeto de este estudio, se ponderan y realzan los siguientes puntos, propuestos ahora a modo de conclusiones.

Primero: efectivamente existen elementos suficientes para tener por cierta y fehaciente la violación al procedimiento regulado por el Código Estatal Electoral del Estado de Sonora, para la

acreditación de dos regidores étnicos de la población Mayo asentada en el municipio de Benito Juárez; uno en calidad de regidor propietario y el otro en calidad de regidor suplente.

Segundo: Esta violación recayó sobre el acuerdo en virtud del cual se aceptó como válida la segunda propuesta hecha por una persona que se ostentó como autoridad tradicional, sin estar habilitada para hacer esta clase de propuestas, por no estar reconocida por la etnia mencionada.

Tercero: la Sala en su sentencia entiende que la violación mencionada afectó lo dispuesto en el artículo 2, apartado A) fracción VII de nuestra Carta Magna, quebrantando derechos humanos político-electorales en perjuicio del actor, de las dos personas que formaban parte de la propuesta del mismo actor, así como de la etnia Mayo a la que representaban.

Cuarto: como la demanda estaba planteada en términos de un recurso de revisión y el actor estaba impedido para hacer uso de esa vía que se reserva a los partidos políticos, tanto el Consejo Estatal Electoral de Sonora, en su papel de autoridad responsable, así como la misma Sala tuvieron a bien pensar en que se trataba de una demanda de protección de derechos político-electorales y por ello la Sala acordó el reencauzamiento de dicha demanda a un juicio de protección, hecho lo cual, la Sala le dio entrada a la demanda y pasó a estudiarla en plenitud de jurisdicción hasta resolverla a favor de las pretensiones del actor precisamente.

Quinto: la doctrina invocada por la Sala para justificar dicha reconducción a juicio de protección ciudadana es muy buena y, desde luego, debe justificarse sobradamente, por tratarse de una doctrina progresiva y muy apropiada para la defensa y la protección de derechos político-electorales.

Sexto: toda vez que en el supuesto en estudio no se violan los derechos político-electorales, tanto la reconducción de la demanda a juicio de protección ciudadana, como la posterior y consecuente aplicación de la doctrina mencionada a dicho supuesto, resultan incorrectas. De manera que, al aplicarse dicha doctrina a un supuesto no contemplado por el párrafo cuarto, fracción

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

V del artículo 99 de nuestra Carta Magna, en los hechos y de manera formal, se viola dicho precepto, cuyo enunciado no acepta una interpretación extensiva, como la aplicada por dicha Sala.

Séptimo: frente a esta situación, en la que el acto reclamado, de manera directa, viola el principio de legalidad, tal como está regulado en el Código Electoral del Estado de Sonora (violación al procedimiento) y esta violación al procedimiento hace nugatorias, por un lado las garantías constitucionales de la seguridad jurídica del quejoso; y por otro lado, hace también nugatorios los derechos reconocidos a favor de las etnias en el mencionado artículo 2 constitucional, que también se viola, su servidor prefiere sugerir, como más recomendable, alguna de las siguientes tres opciones:

- 1) Reconocer que el quejoso, por ser parte del expediente de que se trata, según las actuaciones que en dicho expediente vino realizando de conformidad con la ley aplicable, está sobradamente legitimado para ejercer el juicio de revisión constitucional con fundamento en la fracción IV del mismo artículo 99 constitucional, precisamente para no dejarlo en estado de indefensión.
- 2) Reconocer, como hace la Sala, las violaciones al procedimiento, así como al mencionado artículo 2 constitucional, en perjuicio del quejoso, y aceptar la procedencia del recurso de revisión, declarando que dicho recurso podrá ser ejercido no sólo por los partidos políticos, sino también por quienes, como en el caso del quejoso, estén debidamente autorizados por la norma para participar en los procesos y procedimientos electorales. Esto es reconocer que no solamente los partidos políticos actúan en los procesos electorales, sino también actúan, o pueden actuar, otros sujetos, debidamente autorizados por la Constitución.
- 3) Reconocer que las limitaciones impuestas por el artículo 88 de la Ley de Medios viola, en supuestos como el que está en estudio, las garantías procesales suficientes como para defender legítimamente el derecho de tener las etnias una

representación en los municipios en cuyo territorio están asentadas de conformidad con sus usos y costumbres.

Octava: La aceptación del recurso de revisión constitucional, sobre la base de los razonamientos y las doctrinas que invoca la Sala en su sentencia, resultaría menos “forzada” que la reconducción de dicha demanda a un juicio de protección ciudadana, que ojalá llegara pronto a tener el alcance protector que señala la mencionada sentencia mediante la reforma correspondiente.

IX. Fuentes consultadas

- Aguir, Asdrúbal. 2008. *El derecho a la democracia: la democracia en el Derecho y la Jurisprudencia Interamericanas. La libertad de Expresión, piedra angular de la democracia*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Barragán, José. 1995. “Las posibilidades constitucionales para atender la demanda de autonomía de los pueblos aborígenes en México”. *Revista Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. 2ª época. Números 11 y 12. Valencia: Departamento de Derecho Constitucional de la Universitat de Valencia (primavera-verano): 155.
- . 1978. *Introducción al federalismo: la formación de poderes 1824*. México: Imprenta de la UNAM.
- . 1973. “La provisión de los cargos públicos en México”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie. Año VI. Número 18. México (septiembre-diciembre).
- Burgoa, Ignacio. 2008. *Las garantías individuales*. México: Porrúa.
- . 2007. *Documentos básicos en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, actualizado a enero de 2007, edición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C.
- CEES. Código Electoral del Estado de Sonora. 2011. México: Disponible en http://www.ieesonora.org.mx/adminpanel/documentos/legislacion/estatal/codigo_electoral.pdf

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos.* 2004. (Facsímil de la edición príncipe 1828. México: Imprenta de Mariano Galván Rivera). 3 tomos. México: H. Cámara de Diputados-Porrúa.
- Elías Musi, Edmundo, coord. 1999. *Estudio teórico práctico del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Fernández Segado, Francisco. 1992. *El sistema constitucional Español.* Madrid: Dickinson, sociedad limitada.
- Figueroa, Alejandro. 1993. "Derechos políticos y organización política. El caso de los yaquis y los mayos". *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales.* Tema: Derechos de los Pueblos Indios. Número 44. México (agosto): 43-60.
- González Galván, Jorge Alberto. 2010. *El Estado, los indígenas y el Derecho.* México: UNAM.
- González Oropeza, Manuel, coord. 2008. *La justicia electoral en México: 20 años.* 2 tomos. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2007. *Informe del diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México: estudio de caso en Oaxaca.* México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.hchr.org.mx/files/informes/oaxaca/InformeDiagn%C3%B3sticoJusticia.pdf> (consultada el 21 de noviembre de 2013).
- Martínez Sospedra, Manuel. 1995. *Derecho Constitucional Español.* Madrid: Artes Gráficas Soler.
- Nohlen, Dieter; Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. 1998. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Remolina Roqueñí, Felipe. 2006. *El Derecho Burocrático en México.* 2 tomos. México: Secretaría de Gobernación y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.