

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS APLICADOS A LA MATERIA ELECTORAL

Lelia Jiménez Bartlett
Marisol Aguilar Contreras

Nota introductoria
Roselia Bustillo Marín



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS APLICADOS A LA MATERIA ELECTORAL

COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS
SUP-JDC-11/2007, SUP-JDC-2542/2007, SUP-JDC-2568/2007,
SUP-JDC-215/2008, SUP-JDC-358/2008, SUP-JDC-502/2008,
SUP-JDC-504/2008, SUP-JDC-484/2009, SUP-JDC-488/2009,
SUP-REC-2-2011, SUP-REC-36/2011 Y ACUMULADO,
SUP-JDC-9167/2011 Y SUP-JDC-61/2012

Lelia Jiménez Bartlett

Marisol Aguilar Contreras

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE

Roselia Bustillo Marín

342.76539 Jiménez Bartlett, Lelia.
S724p

Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral / Lelia Jiménez Bartlett, Marisol Aguilar Contreras; nota introductoria a cargo de Roselia Bustillo Marín. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

103 p; + 1 cd-rom .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 53)

Comentarios a las sentencias SUP-JDC-11/2007, SUP-JDC-2542/2007, SUP-JDC-2568/2007, SUP-JDC-215/2008, SUP-JDC-358/2008, SUP-JDC-502/2008, SUP-JDC-504/2008, SUP-JDC-484/2009, SUP-JDC-488/2009, SUP-REC-2-2011, SUP-REC-36/2011 y acumulado, SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-61/2012.

ISBN 978-607-708-175-3

1. Derechos políticos – Pueblos indígenas. 2. Pueblos indígenas – Derechos. 3. Derechos humanos. 4. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) – Sentencias. I. Aguilar Contreras, Marisol. II. Bustillo Marín, Roselia. III. Serie.

SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Primera edición 2013.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-175-3

Impreso en México.

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	13
Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral.	33

SENTENCIAS

SUP-JDC-11/2007, SUP-JDC-2542/2007,
SUP-JDC-2568/2007, SUP-JDC-215/2008,
SUP-JDC-358/2008, SUP-JDC-502/2008,
SUP-JDC-504/2008, SUP-JDC-484/2009,
SUP-JDC-488/2009, SUP-REC-2-2011,
SUP-REC-36/2011 Y ACUMULADO,
SUP-JDC-9167/2011, Y SUP-JDC-61/2012. Incluidas en CD

Los derechos humanos de los pueblos indígenas es un tema al que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha dado prioridad, lo que puede observarse en el presente texto, en el que se realiza el estudio de 13 sentencias relevantes emitidas por el Órgano Jurisdiccional.

Lelia Jiménez y Marisol Aguilar hacen un análisis exhaustivo de las sentencias, observando los temas en los cuales el propio Tribunal Electoral ha creado criterios, jurisprudencia, tesis y ha abierto la puerta para la protección de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas.

La importancia del texto radica en el tratamiento que hacen del tema con respecto a la reforma constitucional de los derechos humanos del año 2011 y a la interpretación del expediente varios 912/2010, partiendo del control de convencionalidad que realiza el TEPJF. El punto principal del análisis de las sentencias es la referencia a los estándares internacionales que regulan los derechos humanos de los pueblos indígenas y su aplicación en las resoluciones a partir de la reforma constitucional y las interpretaciones respecto al control de constitucionalidad y convencionalidad.

El texto está integrado por cuatro apartados y la conclusión. En el primer apartado se hace una breve introducción de las sentencias que se abordarán en el trabajo. En el segundo, se expone la reforma constitucional de los derechos humanos y del control de convencionalidad y su relación con los derechos de los pueblos indígenas, los cuales deben observarse en el *corpus iuris* internacional en materia indígena, además de basarse en los principios que coadyuvan con el control de convencionalidad y la protección de derechos humanos para su aplicación.

Como se indicó anteriormente, hay sentencias en las cuales se ha aplicado el control de convencionalidad, de manera que se

hace una interpretación armónica de los tratados o sólo son aludidos sin entrar al análisis de ellos por parte del TEPJF.

En el tercer apartado, las autoras explican los derechos humanos de los pueblos, las comunidades y las personas indígenas; han dividido este apartado en tres secciones: en la primera se centran en la regulación de los derechos políticos por el sistema interamericano y el sistema universal de derechos humanos, así como la forma en que han sido interpretados por las instituciones internacionales que los protegen, y a partir de dicho marco referencial hacen un estudio de varias sentencias en las cuales se reconocen los derechos político-colectivos de los pueblos indígenas, su identidad y los criterios que de ellas han surgido para crear jurisprudencia o tesis relevantes para su protección.

En la segunda sección, las autoras hacen referencia específicamente al derecho a la libre determinación, exponen su normatividad nacional e internacional y las sentencias relacionadas con éste, con los derechos políticos y con la autonomía de los pueblos. También hacen alusión a la obligación que tiene el Estado de proteger los derechos, y las relaciones que hay entre las autoridades electorales estatales en las que se encuentran los pueblos indígenas y las sentencias que emite el TEPJF. Así como los efectos de las sentencias que emite el Tribunal en las comunidades indígenas y la obligación que tienen de cumplirlas, y si, como en varios casos ha sucedido, perjudican de alguna manera el sistema normativo interno indígena.

En la tercera sección analizan el derecho a la consulta de las comunidades indígenas, ya que fue uno de los conceptos que se reformaron y añadieron en la última reforma a la ley electoral del estado de Oaxaca, en agosto de 2012. Las autoras señalan que es un tema complejo, pues además de observar el *corpus iuris* internacional en materia indígena, también debe hacerse una interpretación delicada de cada caso concreto.

Las autoras revisan varias sentencias emitidas por el TEPJF, en las cuales, aun cuando no se menciona el derecho de consulta expresamente, los actos impugnados y las formas para so-

lucionar los conflictos, se refieren a una consulta a las partes en conflicto; también analizan de manera detallada los criterios de las sentencias en las cuales hubo o no un control de convencionalidad, y si se aplicó en el *corpus iuris* internacional.

En el cuarto apartado, se enfocan en el acceso a la jurisdicción del Estado y los criterios que el TEPJF ha emitido respecto a la diferenciación de trato que se da a los pueblos indígenas en los conflictos en los que intervenga.

Este apartado se divide en cuatro partes, en la primera hacen alusión al derecho que tienen los pueblos indígenas a que su cultura sea considerada para resolver los conflictos en los que encuentran involucrados, tomando en cuenta que para la protección del acceso a la justicia debe considerarse su cultura para entender los contextos de las cosmovisiones en pugna. Para ello, hablan de un peritaje cultural o antropológico que las autoridades, a fin de tener mayor certeza del contexto del asunto, pueden y deben realizar.

En la segunda parte del cuarto apartado hacen referencia a la suplencia de la queja como aquella figura que va de la mano con el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado, para los casos específicos en los que se presentan por poblaciones indígenas; además, analizan las sentencias en las que se utilizó la suplencia total de la queja.

En la tercera parte, otra figura que ha hecho flexible los requisitos para el acceso a la jurisdicción del Estado a las poblaciones indígenas es la notificación personal. Por cuestiones culturales, de geografía, de orografía, de medios de comunicación, ha sido preciso implementar que cuando se trate de casos en los cuales los indígenas sean parte del medio de impugnación, se les debe comunicar y notificar de manera efectiva y personal. Las autoras precisan que para la notificación personal es necesario determinar quiénes son indígenas, otro tema que se ha tratado en varias resoluciones del TEPJF, que, siguiendo criterios de tratados internacionales, habla de la pertenencia y autoadscripción indígena.

Finalmente, en la cuarta sección de este apartado, hablan de los requisitos de procedencia, los cuales se deben analizar se-

gún los criterios del propio Tribunal, tomando en cuenta las condiciones particulares de cada cultura.

Como conclusión, mencionan que el TEPJF tiene la tarea difícil de validar o no las elecciones por sistemas normativos internos indígenas, y que debe ser muy delicado en dichas resoluciones, pues si no se analizan los contextos culturales específicos, podrían vulnerarse tradiciones indígenas. Las autoras hacen una reflexión acerca de cómo se han analizado los derechos de los pueblos indígenas en cada sentencia respecto al estándar internacional de protección a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

El análisis de las 13 sentencias da un panorama de la protección a los derechos humanos de los pueblos indígenas que ha hecho el TEPJF, y de la forma en que se han construido razonamientos que sirven de herramienta para evitar la vulneración de sus derechos aplicando los principios *pro persona* y de progresividad de los derechos humanos. Por lo tanto, se invita a los interesados en el tema de control de convencionalidad de los derechos humanos de los pueblos indígenas a leer y reflexionar con este trabajo.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-JDC-11/2007, SUP-JDC-2542/2007,
SUP-JDC-2568/2007, SUP-JDC-215/2008,
SUP-JDC-358/2008, SUP-JDC-502/2008,
SUP-JDC-504/2008, SUP-JDC-484/2009,
SUP-JDC-488/2009, SUP-REC-2-2011,
SUP-REC-36/2011 Y ACUMULADO,
SUP-JDC-9167/2011 Y SUP-JDC-61/2012

*Roselia Bustillo Marín**

En esta ocasión se analizan 13 sentencias destacadas que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha emitido a lo largo de su labor jurisdiccional. Al ser los derechos político-electorales de los indígenas uno de los temas primordiales en la agenda del Tribunal, es interesante conocer en un mismo documento el conjunto de criterios y razonamientos que se han construido para proteger los derechos. Enseguida se expone una breve introducción de las resoluciones que son comentadas por las autoras.

Sentencia SUP-JDC-11/2007. Tanetze de Zaragoza, Oaxaca

Antecedentes

Ciudadanos del municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, presentaron una demanda el 1 de enero de 2007 en contra del de-

* Profesora-investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

creto 365 emitido por la LIX Legislatura del mismo estado, en el cual se ratificó el acuerdo y la declaración del Consejo General del instituto estatal electoral, que establecía la falta de condiciones para renovar concejales en dicho ayuntamiento.

Agravio

Los actores indicaron que sus derechos político-electorales eran vulnerados, ya que desde finales de 2002 la legislatura del estado había decretado la desaparición de poderes en su municipio, por ello, designaron a un administrador municipal sin haber tenido elecciones desde esa fecha.

Considerandos

En esta sentencia se fijaron varios criterios para la protección efectiva de los derechos políticos-electorales de los indígenas.

- a) La suplencia absoluta de la queja. La Sala Superior señaló que en los juicios para la protección de los derechos político-electorales en los que se plantee la violación al derecho de autonomía de los pueblos indígenas debe suplirse todo tipo de insuficiencia advertida por el juzgador en el escrito de demanda.
El objetivo de la suplencia absoluta de la queja es situar en un plano de igualdad sustantiva al ciudadano indígena con respecto a las autoridades emisoras del acto que se estima violatorio de sus derechos político-electorales. Además, agregó que el acceso de las comunidades indígenas a la administración de justicia implica el reconocimiento de obstáculos procesales que puedan impedirlo. Este criterio derivó en la jurisprudencia 13/2008.
- b) La notificación efectiva. El TEPJF sostuvo que la determinación debió comunicarse en forma efectiva a quienes se dirigió el acto, y se debieron considerar las condiciones

particulares de la comunidad y sus especificidades culturales. En ese sentido, la legislatura local tenía que valorar que la generalidad de las comunidades indígenas no cuentan con los medios y las vías de comunicación debidamente accesibles para tener conocimiento oportuno de la publicación oficial. De lo anterior derivó la jurisprudencia 15/20120.

- c) La autoridad electoral debe proveer lo necesario para celebrar las elecciones. El instituto electoral local debió allegarse de más elementos para sustentar que no había condiciones para realizar elecciones en la comunidad. Era necesario que hiciera una valoración objetiva que permitiera conocer las razones para determinar que la comunidad no podía ejercer sus derechos a votar y a ser votado. Es un criterio que derivó en la jurisprudencia 15/2008.

Resolutivos

Se revocó el decreto impugnado. Se ordenó a la LIX Legislatura del Congreso de Oaxaca que emitiera un nuevo decreto debidamente fundado y motivado. Se ordenó al Consejo General del instituto estatal electoral disponer lo necesario, para que, mediante la conciliación y la consulta, se considerara la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el municipio.

Las sentencias SUP-JDC-2542/2007. San Juan Bautista Guelache, Etlá

Antecedentes

Se llevó a cabo la asamblea general comunitaria convocada por los agentes municipales de San Miguel, San Gabriel y la Asunción (agencias que integran el municipio de San Juan Bautista Guelache, Etlá), en la que se eligió a los integrantes del ayuntamiento.

De ahí que la LX Legislatura constitucional del estado, en el decreto número 7, validara y ratificara la elección de concejales, pero en fecha distinta a la que se realizó por los ciudadanos de la cabecera municipal. Debido a ello, se impugnó el decreto mencionado y la omisión del instituto estatal electoral de tratar de conciliar a las agencias que conformaban el municipio.

Agravio

Los demandantes (ciudadanos del municipio de San Juan Bautista Guelache, Oaxaca) señalaron que existieron actos realizados por el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca y la legislatura local que violaron sus derechos político-electorales. El Congreso local decidió validar una elección diversa y la autoridad administrativa electoral local no cumplió con realizar la conciliación entre los ciudadanos o grupos de la comunidad indígena a fin de tener por electas a las autoridades.

Considerandos

ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES

Se consideró que el análisis de la legitimación de las partes en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debía moderarse al tratarse de grupos o comunidades indígenas. Así que el juzgador debió “examinar la legitimación de las partes en el proceso con un criterio libre, abierto y comprensivo de las características de dicha colectividad, sin incurrir en exigencias o rigorismos excesivos”. Lo anterior derivó en la jurisprudencia 27/2011.

La Sala Superior determinó que los tribunales no deben exigir medidas innecesarias que inhiban, dificulten o impidan el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento para hacer efectivo el acceso a la justicia. Asimismo, la interpretación de las normas pro-

cesales debe hacerse de la forma que les sea más favorable a los pueblos indígenas. Lo anterior derivó en la jurisprudencia 28/2011.

Se consideró fundado el agravio, ya que el instituto electoral local, al conocer que los ciudadanos de las agencias municipales querían participar en la asamblea general para la elección de sus autoridades municipales, debió realizar las pláticas necesarias con el fin de alcanzar una conciliación.

Resolutivos

Quedaron sin efectos el acuerdo y el decreto impugnados. Se ordenó al Consejo General del instituto estatal electoral disponer lo necesario para que se efectuaran nuevas elecciones de concejales en el municipio en comento.

Sentencia SUP-JDC-2568/2007. San Nicolás Miahuatlán

Antecedentes

La asamblea general convocada por las autoridades municipales de San Nicolás, Miahuatlán, Oaxaca, eligió a los integrantes del ayuntamiento. El consejo del instituto electoral local declaró la validez de la elección. Posteriormente, la LX legislatura constitucional, mediante el decreto número 7, validó y ratificó la elección de concejales, pero en comicios realizados en otra fecha.

En consecuencia, se impugnó dicho decreto porque declaró constitucional y válida la elección y, por otra parte, por la omisión del instituto estatal electoral de buscar la conciliación entre las agencias que conformaban el municipio.

Agravio

Los demandantes señalaron que existieron actos realizados por el órgano administrativo electoral local y la Legislatura local que violaron sus derechos político-electorales.

Considerandos

La Sala Superior observó que el Colegio Electoral desatendió la determinación del instituto estatal electoral en la que no se concilió entre las partes, ya que debió disponer lo necesario, a fin de que, de acuerdo con las tradiciones y prácticas democráticas de la comunidad de San Nicolás, Miahuatlán, Oaxaca, se diera vigencia al derecho de votar de todos los ciudadanos que la integran. Se advirtió que la etapa conciliatoria previa a cualquier resolución es una obligación que tiene como finalidad dar vigencia a la renovación periódica de los órganos de elección popular.

Resolutivos

Quedaron sin efectos el acuerdo y el decreto impugnados. Se ordenó al Consejo General del instituto estatal electoral disponer lo necesario para que se realizaran nuevas elecciones en el municipio.

Sentencia SUP-JDC-215/2008. Santa María Ixcotel

Antecedentes

Se emitió convocatoria para las elecciones de acuerdo con el sistema normativo indígena de las autoridades de la agencia municipal de Santa María Ixcotel, municipio de Santa Lucía del Camino, Oaxaca. Los actores se registraron como candidatos para integrar la agencia municipal y se realizaron las elecciones en las que los actores resultaron electos.

Posteriormente, diversos ciudadanos presentaron ante el presidente municipal del ayuntamiento un escrito con el que solicitaron la revocación de tres candidaturas. Al escrito dio contestación el presidente municipal, señalando no contar con facultades para resolverlo.

Los actores, después de tomar protesta como nuevas autoridades de la agencia municipal, presentaron un escrito en el que se inconformaban en contra de actos sucedidos en la sesión de cabildo del ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, señalando que no les había llegado la notificación de la sesión, que estaban en desacuerdo “con la problemática ‘social electoral’ en la agencia municipal, así como con la circunstancia de que el ayuntamiento se hiciera cargo de las prestaciones de los servicios municipales de la propia agencia”.

Agregaron que presentaron una solicitud de “inconformidad y alternativas” para dirimir cualquier controversia, sin que se les hubiere notificado respuesta alguna.

Considerandos

En el estudio de fondo, el TEPJF advirtió que el ayuntamiento del municipio de Santa Lucía del Camino, Oaxaca, omitió resolver el recurso de revocación interpuesto en contra del acuerdo emitido por dicha autoridad en el que se determinó no reconocer a ninguna autoridad auxiliar municipal en Santa María Ixcotel.

Resolutivos

Se ordenó al ayuntamiento del municipio de Santa Lucía de Camino, Oaxaca, resolver el medio de impugnación interpuesto por los actores.

Sentencia SUP-JDC-358/2008. Santa María Apazco

Antecedentes

En el Municipio Santa María Apazco, Oaxaca, se realizaron elecciones para concejales al ayuntamiento, bajo el sistema normativo

indígena, mismas que fueron declaradas inválidas por la Dirección de Usos y Costumbres del instituto estatal electoral. Posteriormente, se realizó una nueva elección, y por acuerdo del Consejo General del instituto electoral local, se invalidó la votación.

En ese contexto, la LX Legislatura del estado de Oaxaca emitió el decreto 30, en el cual ratificó el acuerdo del Consejo General y lo facultó a convocar a elecciones extraordinarias. En respuesta, la institución electoral local emitió una convocatoria, sin embargo, días después declaró que en el municipio no había condiciones para realizar la elección extraordinaria. Finalmente, la misma legislatura emitió el decreto 605, en el cual ratificó la decisión del órgano electoral local, que fue el acto impugnado.

Agravios

Se violaron los derechos a elegir a sus autoridades municipales y ser electos para desempeñar algún cargo dentro de la autoridad municipal. Asimismo, las autoridades responsables no se allegaron de más elementos para justificar su decisión, la cual carecía de una debida motivación.

Considerandos

La Sala Superior consideró insuficiente la motivación del acuerdo impugnado, además, no se observó que el instituto electoral hubiera realizado las investigaciones adecuadas para conocer la situación de seguridad en la comunidad; ya que con la falta de consensos y una amenaza de enfrentamiento entre los ciudadanos, resultaba escaso considerar que no existían condiciones para realizar la elección extraordinaria.

Resolutivos

Se revocó el decreto impugnado. Se dejó sin efectos el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Se ordenó al mismo órgano electoral local realizar una consul-

ta ciudadana y realizar la elección extraordinaria de concejales en el municipio.

Sentencia SUP-JDC-502/2008. Tanetze de Zaragoza

Antecedentes

Relacionado con la calificación y ratificación de la elección extraordinaria para concejales al ayuntamiento de Tanetze de Zaragoza, Villa Alta, Oaxaca, y en contra del decreto número 654 aprobado por la LX Legislatura del estado, en el que se declaró constitucional, se calificó válida y se ratificó la elección extraordinaria para concejales al ayuntamiento referido.

Agravios

Se les vulneró el derecho a votar por el cambio de ubicación de la casilla 2316 EXT, así como por haber agregado el requisito para integrar el padrón comunitario electoral, el que debía hacerse con los hombres y mujeres nativos y avocindados en el municipio mayores de 18 años, quienes deberían tener mínimo seis meses de residencia en el municipio.

Igualmente se incumplió con la sentencia SUP-JDC-11/2007, ya que no se procuró ni se dictaron las órdenes para efectuar una elección libre y con la participación de todos los ciudadanos del municipio, porque la agencia municipal de Santa María Yaviche decidió no participar en las elecciones del ayuntamiento.

Considerandos

La Sala Superior observó que la autoridad electoral administrativa realizó todas las actividades y utilizó todos los medios jurídicos y materiales disponibles para que todos los ciudadanos del municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, participaran en la

elección extraordinaria. Además, señaló que el derecho de los ciudadanos de Santa María Yaviche a votar fue salvaguardado tras la medida adoptada por el Consejo Municipal Electoral, conocedor del cambio de ubicación de la casilla.

Resolutivos

Se confirmó el decreto impugnado.

Sentencia SUP-JDC-504/2008. San Pablo Coatlán

Antecedentes

Se celebró una asamblea para elegir a los integrantes del ayuntamiento de San Pablo Coatlán, Miahuatlán, Oaxaca, de acuerdo con los usos y costumbres de esa comunidad. En la elección resultó electo presidente municipal propietario el impugnante, y fue quien presidió la sesión del cabildo en la que se tomó protesta a los integrantes electos del ayuntamiento. Posteriormente, se presentaron solicitudes de suspensión y desaparición del cabildo ante el Congreso del estado.

Por lo anterior, se impugnaron en contra del ayuntamiento de San Pablo Coatlán y de la LX Legislatura del Congreso de Oaxaca diversos actos relativos a la remoción del actor de su cargo de presidente municipal.

Agravios

El actor señaló que se le privaba del derecho de ejercer el cargo de presidente municipal de San Pablo Coatlán que, conforme a la voluntad de los electores del municipio, le fue designado. Se le destituyó sin explicación alguna y tuvo conocimiento de dicho acto cuando se le informó que no se le podían pagar las participaciones del municipio, porque ya había sido relevado del cargo de presidente municipal.

Considerandos

Para la Sala Superior se acreditó con la pruebas ofrecidas y aportadas por el actor, que sí tomó posesión y rindió protesta como presidente municipal del ayuntamiento de San Pablo Coatlán.

Resolutivos

Se revocó el acta por medio de la cual se dio posesión a una persona distinta al actor como presidente municipal del ayuntamiento en comento. Se ordenó al cabildo que en el plazo de tres días hábiles se reincorporara al demandante en dicho cargo.

Sentencia SUP-JDC-484/2009. Candidatos plurinominales indígenas en el PRD

Antecedentes

Los actores impugnaron las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en relación con su postulación como candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional por afirmativa indígena.

Agravios

Se vulneró su derecho a ser votados al no reconocerles su pertenencia e identidad con una comunidad indígena.

Considerandos

Las Sala Superior estimó que las pruebas eran aptas para considerar que los actores sí reunían las características para que fueran incluidos en la lista de la circunscripción plurinominal electoral.

Por ello, el partido político debía garantizar el número mínimo de candidatos indígenas en las listas, distribuidos en bloques de forma equitativa y proporcional.

Los militantes del partido debían contar con la seguridad de que los órganos partidarios garantizarían su inclusión en las listas de candidatos en un porcentaje equivalente al de la población indígena y así dar eficacia a la acción afirmativa, de modo que se potencie el acceso al cargo de elección popular. En el caso en concreto, eran dos candidaturas que debían registrarse en bloques de cada 13 en la lista correspondiente.

Resolutivos

Se revocaron las resoluciones impugnadas. Se declaró que en la fórmula integrada por los actores tenían derecho a figurar como candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional en la V Circunscripción Plurinomial, postulada por el partido mencionado, al que se le ordenó que, en el término de tres días, los incluyera en la lista de candidaturas.

Sentencia SUP-JDC-488/2009. Candidatos plurinominales indígenas en el PRD

Antecedentes

El actor hizo valer la acción afirmativa indígena y la Comisión Nacional de Garantías del PRD desechó su reclamación por considerar que no demostró tener la calidad de indígena. El actor impugnó dicha resolución.

Agravio

Se vulneró el derecho a ser votado por la Comisión Política Nacional del partido.

Considerandos

Con las pruebas adminiculadas, la Sala Superior determinó que el actor era miembro de una comunidad indígena y participaba en forma activa en su vida cotidiana. Posteriormente, determinó la manera en que debía operar la acción afirmativa; el número mínimo de candidatos indígenas; la posición en la que deben ser colocados y, en su caso, la prelación entre los candidatos. Por consiguiente, el partido estaba obligado a garantizar tres candidaturas promovidas por la acción afirmativa indígena, para este caso, en bloques de cada 10 candidaturas.

Resolutivos

Se revocó la resolución impugnada. Se declaró que el actor tenía derecho a figurar como candidato a diputado federal por el principio de representación proporcional, en la lista de la IV Circunscripción Plurinominal electoral postulada por el mismo partido y se ordenó al partido que, en el término de tres días, lo incluyera en la lista.

Sentencia SUP-REC-2-2011. San Jerónimo Sosola

Antecedentes

El Consejo General del instituto estatal electoral pidió al presidente municipal de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, que le informara la fecha, la hora y el lugar de la Asamblea General Comunitaria en la que se haría la elección de concejales. Para ello, en sesión de cabildo, se acordó convocar a asambleas comunitarias con el fin de decidir la forma en que se realizaría. La mayoría prefirió que la elección de concejales se hiciera mediante planillas, por votación secreta con boletas, urnas y mamparas.

La jornada electoral se realizó con la instalación de cinco casillas y el mismo día se llevó a cabo el cómputo general por el ayuntamiento, erigido en consejo municipal electoral. Los inconformes con la votación impugnaron la declaración de validez de la elección de concejales, así como la sentencia de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, que inaplicó una norma por estimarla contraria a la Constitución federal, que consistía en la edad mínima impuesta por la comunidad para ser electos en sus comicios municipales.

Considerandos

Se estableció que la exigencia de una edad mínima de 25 años para ocupar un cargo en el ayuntamiento de San Jerónimo Sosola era razonable. El TEPJF advirtió que

las normas de los sistemas normativos indígenas, de carácter electoral, deben considerarse parte integrante del sistema normativo jurídico electoral, es decir, de las *leyes en materia electoral*, que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden llegar a inaplicar por estimarlas inconstitucionales (SUP-REC-2-2011, 10).

En este caso, la Sala Superior amplió su competencia para conocer de la inaplicación de leyes del sistema normativo indígena que hayan realizado las Salas Regionales. Fue un criterio que derivó en la jurisprudencia 19/2012.

En la Constitución federal no se establecía una edad mínima para ocupar un cargo en un ayuntamiento municipal, a diferencia de lo que ocurre con otros cargos de elección popular, por lo que se consideró que no existía una limitación que debiera observarse en las normas de los pueblos indígenas. Por ello, el requisito de edad aplicado para los candidatos a concejales del ayuntamiento de San Jerónimo Sosola no fue desproporcionado ni irracional, sino ajustado a la normativa nacional, además de que los

pueblos indígenas pueden decidir sobre el requisito de elegibilidad en ejercicio de su libre determinación. Al respecto de creó la tesis XLIII/2011. Se consideró incorrecta la resolución de la Sala Regional al haber anulado la elección.

También se solicitó la nulidad de la elección por la inexistencia de la asamblea comunitaria, por la integración de las mesas directivas de casilla y por la falta de listas nominales; sin embargo, la Sala Superior advirtió de las pruebas ofrecidas que la asamblea sí tuvo lugar de acuerdo con la consulta adoptada por la mayoría de la población; que en las casillas se llevó correctamente la recepción del voto, y que, de acuerdo con la falta de listas nominales, las cuales se requirieron al instituto electoral, se observó que no fue determinante para el resultado de la elección que votaran personas que no aparecían en la lista.

Resolutivos

Se revocó la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa. Se confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Sentencia SUP-REC-36/2011 y acumulado. San Juan Lalana

Antecedentes

Se realizó la elección extraordinaria en el ayuntamiento de San Juan Lalana, para lo cual se instalaron asambleas o mesas receptoras de votación en nueve comunidades. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca declaró la validez de la elección de concejales y expidió la constancia de mayoría. Acto que se impugnó ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, que confirmó los comicios. Dicha sentencia se refutó ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF.

Posteriormente, se impugnó la resolución de la Sala Regional Xalapa, al considerar los actores que su pronunciamiento contenía un acto de inaplicación de las normas consuetudinarias al dejar de observar la costumbre relativa a la designación de sus autoridades por medio de asamblea, debido a que la autoridad responsable señaló que, al no haber sido posible realizar una asamblea, se usaron casillas receptoras de votos.

Agravios

Los actores indicaron que en el proceso electivo no se respetaron los usos y costumbres que han regido tradicionalmente la elección de representantes de la comunidad de San Juan Lalana, ya que no se realizaron asambleas comunitarias. Al haber validado que una mesa receptora de votos pudiera sustituir a la asamblea comunitaria, implicaba una política de negación de la existencia de instituciones jurídicas comunitarias. Asimismo, se incumplió el deber de realizar las nueve asambleas comunitarias porque se instalaron mesas de recepción de voto, lo que vulneró los acuerdos previos al día de la elección.

Por lo tanto, la interpretación que efectuó la Sala Regional eludió las normas consuetudinarias que rigen el proceso electivo en la comunidad, y por ello señalaron que se debía determinar la revocación de la elección referida.

Considerandos

La Sala Superior señaló que las mesas receptoras de votos no podían sustituir a las asambleas comunitarias, ya que la celebración de estas últimas representaba la voluntad de la mayoría de las comunidades que conforman al municipio de San Juan Lalana, como se demostró en los acuerdos previamente tomados por los representantes de las comunidades.

Por lo tanto, se vulneró el derecho a la autodeterminación, ya que en el proceso electoral se debió preservar a las asam-

bleas por ser el instrumento más eficaz para construir y asegurar la validez del proceso de elección. Al respecto, se configuró la tesis XLI/2011.

Resolutivos

Se revocó la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa. Se revocó la resolución emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Se revocó el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Se ordenó a la autoridad administrativa electoral local que proveyera las medidas a su alcance para celebrar una nueva elección, bajo los usos y costumbres de la comunidad, en la que participara toda la ciudadanía de San Juan Lanana, en la cual se incorporase una o más asambleas comunitarias para la validación de los resultados del sufragio.

Sentencia SUP-JDC-9167/2011. Cherán, Michoacán

Antecedentes

La población de Cherán pedía elegir a sus gobernantes de acuerdo con el sistema de usos y costumbres, sin embargo, al no estar regulado en el estado de Michoacán, el instituto estatal electoral le informó que no tenía facultades para usarlo. Por lo anterior, se impugnó el acuerdo emitido por la autoridad electoral mencionada, por el que se dio respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones de acuerdo con sus usos y costumbres.

Agravio

Los actores controvirtieron que la determinación emitida por el Instituto Electoral de Michoacán vulneraba sus derechos político-

electorales, pues en tanto integrantes de un pueblo indígena tienen derecho a elegir a sus autoridades conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Considerandos

La Sala superior señaló que toda entidad estatal debía observar las obligaciones que se derivan del artículo 1 de la Constitución federal y de los demás artículos constitucionales que señalan el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas.

Si todas las autoridades tienen la responsabilidad de interpretar los derechos humanos de conformidad con el bloque de constitucionalidad y de ejecutar las obligaciones de respeto, protección y promoción de los derechos humanos, entonces, la inexistencia de una ley secundaria respecto de un derecho fundamental no constituía causa justificada para impedir el ejercicio de ese derecho. Al respecto se creó la tesis XXXVII/2011.

Se determinó que los integrantes de la comunidad de Cherán tenían derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, por lo tanto, el Instituto Electoral de Michoacán debía consultar a los miembros de la comunidad lo siguiente: si la mayoría de sus integrantes estaba de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres, y determinar si era posible efectuar los comicios de acuerdo con dicho sistema y si existían condiciones para realizarlos. El criterio anterior originó la tesis XLII/2011.

De estimar que existían las condiciones necesarias para realizar las elecciones, se debían enviar al Congreso los resultados de la consulta, para que emitiera el decreto que determinara la fecha de la elección y de toma de posesión.

Resolutivos

Se revocó el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Se determinó que los integrantes de

Cherán tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos. Se dejaron sin efectos los acuerdos de las autoridades electorales locales relacionados con la elección de integrantes del ayuntamiento de Cherán para la preparación y organización de los comicios conforme al régimen de partidos políticos. Se ordenó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Michoacán y al Congreso de la misma entidad realizar las acciones señaladas en el considerando noveno de la resolución.

Sentencia SUP-JDC-61/2012. Cherán, Michoacán

Antecedentes

Como consecuencia de la sentencia SUP-JDC-9167/2011 emitida por la Sala Superior, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán creó una comisión especial para dar seguimiento a los puntos resolutive de la ejecutoria referida.

Después de diversas reuniones con los miembros de la comunidad de Cherán, la comisión sometió el proyecto a consideración del Consejo General, así como los calendarios para las pláticas informativas, las consultas y las convocatorias que deberían publicarse en las comunidades de San Francisco Cherán y Santa Cruz Tanaco.

La consulta se realizó en las comunidades referidas y la comisión especial informó de los resultados. Posteriormente, varios ciudadanos presentaron solicitudes de información al Instituto Electoral de Michoacán de los resultados de la consulta. En ese contexto, los demandantes impugnaron el informe y los resultados de la consulta.

Agravio

Se vulneró el derecho de participación política, así como la libre expresión de los ciudadanos, al haber sido excluidos de dicha consulta por el Instituto Electoral de Michoacán, ya que no garantizó las condiciones para que los impugnantes participaran, produciendo una exclusión y discriminación.

Considerandos

La Sala Superior concluyó que el proceso de preparación y el ejercicio de la consulta abarcó a todas las comunidades comprendidas en el municipio de Cherán, y que en las consultas se advirtió que la votación se hizo de manera libre, por lo que no era posible señalar que la consulta ciudadana debía diferirse.

Resolutivos

Se confirmaron el informe y los resultados de la consulta impugnados.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS APLICADOS A LA MATERIA ELECTORAL

*Lelia Jiménez Bartlett
Marisol Aguilar Contreras*

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

EXPEDIENTES: SUP-JDC-11/2007,
SUP-JDC-2542/2007,
SUP-JDC-2568/2007,
SUP-JDC-215/2008,
SUP-JDC-358/2008,
SUP-JDC-502/2008,
SUP-JDC-504/2008,
SUP-JDC-484/2009,
SUP-JDC-488/2009,
SUP-REC-2-2011, SUP-REC-36/2011
Y ACUMULADO, SUP-JDC-9167/2011
Y SUP-JDC-61/2012

SUMARIO: I. Introducción; II. La reforma constitucional y el control de convencionalidad; III. Los derechos humanos de los pueblos, comunidades y personas indígenas; IV. Acceso a la jurisdicción del Estado. La diferenciación de trato; V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Para este texto se revisaron 13 sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación (TEPJF) entre los años 2007 y 2012.¹ Estas se tratan de juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (JDC), así como diversos incidentes de incumplimiento de sentencias y recursos de reconsideración.

En el presente trabajo se busca evidenciar varios derechos de los pueblos, las comunidades y las personas indígenas que fueron abordados por las sentencias revisadas, y hacer un análisis del tratamiento que se le da a éstos a la luz de los estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas.

La materia electoral se encuentra desarrollada en algunas legislaciones locales con perspectiva de derechos de los pueblos indígenas, tal es el caso, por ejemplo, de Oaxaca, que tiene una ley local que reconoce y regula elecciones mediante usos y costumbres. De esta manera, puede observarse que la labor del

¹ Las sentencias analizadas fueron propuestas por el propio Tribunal y son las siguientes:

- SUP-JDC-11/2007. Los derechos fundamentales deben beneficiar directamente a las comunidades indígenas, mediante una diferenciación de trato que redunde en una mayor igualdad (Tanetze).
- SUP-JDC-2542/2007. Elección de concejales del municipio de San Juan Bautista Guelache, Etlá.
- SUP-JDC-2568/2007. Nuevas elecciones en el ayuntamiento en San Nicolás Miahuatlán.
- SUP-JDC-215/2008. Desconocimiento de autoridades auxiliares en el municipio de Santa María Ixcotel.
- SUP-JDC-358/2008. Derecho a votar en elección extraordinaria de ayuntamiento en Santa María Apazco.
- SUP-JDC-502/2008. Elección de concejales del municipio de Tanetze de Zaragoza.
- SUP-JDC-504/2008. Derecho de ser votado en la vertiente de permanencia en el cargo en San Pablo Coatlán.
- SUP-JDC-484/2009. Inclusión en la lista de candidatos plurinominales del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en su calidad de indígena (Valente Martínez Hernández y Arnulfo Hernández Moreno).
- SUP-JDC-488/2009. Inclusión en la lista de candidatos plurinominales del PRD en su calidad de indígena (Filemón Navarro Aguilar).
- SUP-REC-2-2011. Autodeterminación de los pueblos indígenas en San Jerónimo Sosola.
- SUP-REC-36/2011 y acumulado. Inaplicación de normas consuetudinarias en San Juan Lalana.
- SUP-JDC-9167/2011. Celebración de elecciones bajo usos y costumbres de una comunidad indígena (Cherán, Michoacán).
- SUP-JDC-61/2012. Derecho indígena, la identificación de las normas jurídicas respectivas y su validez debe realizarse a partir del uso o costumbre.

TEPJF se adentra en cuestiones muy específicas de los derechos de los pueblos indígenas, ya que la legislación local prevé algunas de las cuestiones atendidas por las sentencias. Así, la mayoría de las sentencias revisadas provienen del estado de Oaxaca; en un segundo término, de Michoacán, y, por último, un caso del estado de Veracruz. Ningún otro estado fue objeto de las sentencias proporcionadas por el Tribunal en materia indígena. Adicionalmente, dos de las sentencias analizadas se refieren a controversias suscitadas en el seno de partidos políticos.

II. La reforma constitucional y el control de convencionalidad

A partir de la reforma a la Constitución en materia de derechos humanos del año 2011, el artículo 1 señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que México es parte; establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con las disposiciones de la Constitución y de los tratados internacionales en la materia. Asimismo, señala que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esta última disposición cumple con el estándar internacional establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) reiterado en su jurisprudencia constante con respecto al “control de convencionalidad”, el cual señala que

los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un ‘control de convencionalidad’ entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes (Corte IDH 2010a, párrafo 225).²

² Véase también Corte IDH (2006a).

Acerca de la disposición sobre el control de convencionalidad, las sentencias analizadas reflejan que, si bien hasta 2011 se puede hablar propiamente de un control de convencionalidad, el Tribunal desde antes hacía análisis de la norma a la luz de los estándares internacionales.³ En el caso de sentencias posteriores a la reforma constitucional, se puede observar, por ejemplo, que en la sentencia SUP-JDC-61/2012 el Tribunal realiza un análisis tomando en cuenta el contenido vertido en el artículo 1 constitucional, y señala que “el orden jurídico debe interpretarse a la luz y conforme a los derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte” (SUP-JDC-61/2012, 49).

En el caso de los derechos de los pueblos indígenas, el control de convencionalidad no se debe limitar a la observancia de un solo tratado internacional en materia indígena, sino que debe de aplicar el *corpus iuris* en materia indígena acerca de derechos humanos, tomando en cuenta el principio *pro persona* reconocido por el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual señala que

las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección mas amplia.

Al respecto, la Corte IDH ha señalado que “las disposiciones de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos] [...] deben interpretarse a la luz del principio *pro persona*, es decir, a favor del individuo” (Corte IDH 2009a, párrafo 49).

³ Por ejemplo, en la sentencia SUP-JDC-11/2007 se hace un análisis exhaustivo acerca de la suplencia de la queja, en la cual se toman en cuenta diversos tratados internacionales, como se explica en el apartado suplencia de la queja.

Por otro lado, para realizar un verdadero control de convencionalidad no basta sólo con citar instrumentos internacionales, ya que esto es una parte del control, pero no lo es todo. Citar tratados internacionales significa ubicar el marco jurídico aplicable al caso, pero ejercer un control de convencionalidad significa, además, determinar qué norma o qué interpretación es la más favorable y, por tanto, la que debe prevalecer; es decir, comparar ambas fuentes de derechos, establecer cuál es la más favorable, tratar de armonizar ambas fuentes y, si no es posible, inaplicar la disposición que resulta no convencional. Asimismo, es importante tener en cuenta que para ubicar el marco jurídico es necesario acudir tanto al instrumento internacional aplicable como a la interpretación del mismo; esto último, con fundamento en el artículo 1 de la CPEUM y en la resolución del expediente varios 912/10 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁴

Del análisis de las sentencias del TEPJF se desprenden algunos ejemplos que contrastan con el efectivo control de convencionalidad explicado arriba. Así, en la sentencia SUP-JDC-61/2012 el juzgador impuso límites al desarrollo e interpretación de los derechos humanos, al considerar que

los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Federal a las colectividades y personas indígenas sólo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga o como acontece en el artículo 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (SUP-JDC-61/2012, 50).

⁴ En este caso, el ministro Cossío Díaz presentó un modelo para hacer compatible el control concentrado con el control difuso. En éste, añadió que: “[t]odos los órganos del Estado Mexicano en términos del artículo 1º tienen que encontrar la interpretación más favorable” (DOF 2011) de acuerdo con el principio *pro homine*.

Es decir, si bien el juez, por un lado, reconoció el valor vinculante del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169), firmado en 1989 y emitido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por otro lado, consideró que los derechos fundamentales pueden ser limitados por alguna disposición de la Constitución o del artículo 8⁵ del mismo convenio, restringiendo la interpretación y análisis de los derechos humanos en materia indígena, cuando pudo darle luz a dichos derechos con la utilización de otros tratados internacionales.

Por otro lado, en la sentencia SUP-REC-36/2011, si bien se hizo mención del contenido de algunas disposiciones del Convenio 169 de la OIT, sólo fue para fortalecer su argumento fundamentado con el artículo 2 constitucional. Es decir, en un primer momento podríamos considerar que se realizó un control de convencionalidad para asegurar que lo señalado por el artículo 2 constitucional es acorde con los artículos 5⁶ y 8 del Convenio 169 de la OIT; sin embargo, al ser este artículo compatible con los estándares internacionales, la mención de la utilización de un tratado internacional en este supuesto en realidad no constituye un control de convencionalidad, debido a que el análisis sólo se limitó a señalar que las disposiciones de los dos instrumentos son “objeto de tutela concreta por el orden jurídico nacional a través de los que ha significado la reforma constitucional” (SUP-REC-36/2011). En este sentido, si bien no existió una aplicación del control de convencionalidad por la falta de análisis de ambas, es meritorio el hecho de la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos con respecto a comunidades indígenas por parte del Tribunal Electoral.

⁵ El artículo 8 se refiere a la obligación de tener en consideración las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos. Este artículo se retomará más adelante.

⁶ El artículo 5 se refiere a la obligación de reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales de los pueblos indígenas, entre otras obligaciones.

III. Los derechos humanos de los pueblos, comunidades y personas indígenas

Además de los derechos que tienen como seres humanos y ciudadanos mexicanos,⁷ las personas indígenas poseen derechos especiales que se reconocen por su condición de indígenas —en lo individual y en lo colectivo— como pueblos y comunidades.

El Convenio 169 de la OIT establece que “[d]eberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados” (OIT 1989, artículo 4.1).

Claramente lo señala así la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

[a]demás del catálogo pleno de los derechos nacional e internacionalmente reconocidos a todos los individuos, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece una serie de derechos individuales y colectivos específicos para los pueblos indígenas y sus miembros (CIDH 2009, párrafo 24).

Derechos políticos

Uno de los temas más relevantes en materia electoral y los derechos de los pueblos indígenas es el de los derechos políticos de los individuos, comunidades y pueblos indígenas. Este Tribunal se ha referido a este tema al resolver casos relacionados con

⁷ La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 1 señala que “[l]os indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos” (ONU 2007). Por su parte, el artículo 3.1 del Convenio 169 de la OIT dispone que “[l]os pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos” (OIT 1989).

los procedimientos de consulta y participación de los integrantes de dichas comunidades, con la libre determinación y la diferencia de trato frente a otros individuos y colectivos.

Los derechos políticos se pueden ejercer individual o colectivamente. Individualmente, al ejercer cada persona los que tienen todos los ciudadanos, en este caso, en condiciones especiales por su calidad de indígenas. Tal es el caso del derecho al voto. El ejercicio colectivo de los derechos políticos implica la conservación y uso de sus instituciones políticas, de tal manera que el ejercicio colectivo se encuentra íntimamente relacionado con los derechos a la libre determinación, la autonomía, la consulta y la participación, los cuales se abordarán más ampliamente en los apartados subsecuentes.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que “[l]os pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política” (ONU 2007, artículo 3). Asimismo, en ejercicio de la disposición anteriormente citada, “tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales” (artículo 4). Y, finalmente, “tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas [...] manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política” (artículo 5).

En el mismo sentido, el Convenio 169 de la OIT, señala que:

[l]os gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. [...] 2. (b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones [...] (artículo 2).

[a] aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: (a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente [...] (artículo 6)

[d]ichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio (artículo 8).

Por otro lado, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) “[l]a Corte y la Comisión han promovido activamente el respeto por las autoridades tradicionales, líderes y otros miembros individuales de los pueblos y comunidades indígenas y tribales [...]” (CIDH 2009, párrafo 134).

En el mismo sentido, la Corte IDH señaló en el caso *Yatama vs. Nicaragua* que

la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos [...] es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación, con lo que ello significa (Corte IDH 2005a, párrafo 217).

El TEPJF reconoce un derecho político colectivo a las comunidades indígenas:

En el ámbito normativo de la competencia del constituyente del Estado de Oaxaca (artículos 16, párrafo segundo; 25, párrafo decimoquinto, y 29, párrafo segundo), se ha aceptado y determinado que el legislador local está obligado a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, y proteger las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, las cuales hasta ahora se han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos, por tanto, no puede tenerse como ajustado a la Constitución federal ni a la Constitución local, el proceder del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que no ha dispuesto ni provisto lo suficiente, razonable y necesario para dar vigencia al derecho político de todas las comunidades que integran el municipio de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, para elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de acuerdo con sus usos y costumbres (SUP-JDC-2542/2007, 48-9).

Si bien la interpretación del Tribunal es acorde con los estándares internacionales, en este caso no se hizo mención a ninguno de ellos, por lo tanto, no pudo establecerse dicho estándar.

Respecto de las normas que los pueblos indígenas se dan a sí mismos como parte de sus derechos políticos, el TEPJF señala que:

las normas, procedimientos y prácticas tradicionales seguidas por las comunidades o pueblos indígenas para la elección de sus autoridades o representantes ante los ayuntamientos, son parte del sistema jurídico nacional [...] pues por virtud de su reconocimiento constitucional, todos los sistemas normativos de las diversas comunidades y pueblos indígenas del país, relativos a la elección de sus autoridades o representantes, deben considerarse integrados al sistema electoral mexicano, en cuanto se trata de normas que, igual que las emanadas del proceso legislativo, comparten las características de ser

generales, abstractas e impersonales, además de que su función es la misma porque están destinadas a establecer las bases o el proceso conforme al cual se elegirán a quienes deban ocupar determinados cargos públicos (SUP-JDC-61/2012, 40).

En un sentido similar, ha manifestado que dichas normas “están comprendidas en el concepto de *leyes sobre la materia electoral*” (Recurso de reconsideración 2/2011, 7) previsto en el artículo 2 de la Constitución.

Por otro lado, el TEPJF realza la importancia de la universalidad del sufragio y señala que:

salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren, para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano [...] o bien, mediante reglas de derecho consuetudinario (SUP-JDC-61/2012, 51).

Asimismo, ha explicado que:

si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que tienen derecho por determinadas prácticas tradicionales, entonces dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados; por lo que, en consecuencia, esa práctica o tradición de una

comunidad indígena no tendría el carácter de democrática (SUP-JDC-61/2012, 52).⁸

Así, queda establecido de manera clara por parte del TEPJF que las prácticas respecto del ejercicio del voto en los pueblos y comunidades indígenas deberán estar sujetas al principio de universalidad del sufragio. En este caso, para el Tribunal prevalece un derecho humano individual frente a una práctica colectiva, lo cual es acorde con los estándares internacionales en la materia cuando se trata de velar por derechos humanos reconocidos internacionalmente.⁹

El derecho a la libre determinación

El derecho a la libre determinación se reconoce en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establece que éstos tienen derecho a la libre determinación y que en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural (artículo 3). Esta Declaración también señala:

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como los medios para financiar sus funciones autónomas (ONU 2007, artículo 4).

Asimismo, indica que

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos

⁸ El criterio anterior es retomado por el TEPJF de la tesis CLI/2002.

⁹ Véase el apartado acerca del derecho a la libre determinación, donde se aborda la cuestión de los límites a los derechos.

a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (artículo 5).

Se ha considerado, y así lo retoma el artículo 2 de la Constitución, que la autonomía es una forma de ejercer el derecho a la libre determinación.¹⁰ Si bien el Convenio 169 de la OIT no habla expresamente de libre determinación o autonomía sí reconoce derechos de este tipo, tales como

el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (OIT 1989, artículo 7).

También reconoce obligaciones para los estados en el sentido de

establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan [y de] establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin (artículo 6.1, incisos b y c).

¹⁰ El párrafo cuarto del artículo 2 de la Carta Magna señala que el “derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”, y el apartado A inicia diciendo: “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: [...]”.

El Tribunal Electoral también considera el derecho consuetudinario como una forma de autonomía de las comunidades y pueblos indígenas en materia electoral, la cual

implica que el núcleo básico del derecho indígena para la elección de las autoridades y los representantes en el ejercicio de las formas propias de gobierno interno está conformado por las normas que la propia comunidad o el pueblo indígena libremente y, en consecuencia, en forma autónoma determina (SUP-JDC-61/2012, 42).¹¹

El TEPJF reconoce las normas indígenas (procedimientos y prácticas tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas) como parte del derecho mexicano, y al hacerlo le reconoce dos vertientes: le da a dichas normas el valor máximo de derecho, es decir, las reconoce como una norma jurídica, según se señaló arriba,¹² y, por otro lado, les impone límites, esto significa que están sujetas a un control constitucional. Un ejemplo de esto es la sentencia del recurso de reconsideración 2/2011:

[l]os límites de dicho derecho de libre determinación y, en consecuencia, autonomía, en la materia de elección de autoridades y representantes indígenas son los que se establecen por la propia Constitución Federal (artículo 2, apartado A, fracciones III y VIII) y los Tratados Internacionales (artículos 8, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y 46, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas). No se pueden vulnerar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, los derechos fundamentales, las *garantías individuales*, ni el pacto federal ni

¹¹ En ese mismo sentido se encuentra el Recurso de reconsideración SUP-REC-2/2011.

¹² Véase el apartado acerca de derechos políticos.

la soberanía de los estados, así como, en general, la preceptiva constitucional¹³ (SUP-REC-2/2011, 22-3).

El artículo 46.2 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que:

[e]l ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley, con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática (ONU 2007).

Si bien es cierto que existen límites al ejercicio de la libre determinación y la autonomía, con base en los estándares internacionales, tal como el artículo citado, a nuestro parecer, en el párrafo mencionado arriba relativo al recurso de reconsideración 2/2011, el TEPJF se excede en el establecimiento de dichos límites, ya que los amplía a todos los preceptos contenidos en la Constitución, sin embargo, no todos ellos se refieren a los derechos humanos.

El mismo Tribunal rectifica, ya que más adelante señala que al reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos o comunidades indígenas:

[...] se han impuesto algunas limitaciones de verdadera excepción, referentes, sobre todo, en lo relativo al respeto a los derechos humanos, los derechos fundamentales, las garantías individuales y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres, como se aprecia en los artículos 2º, apartado A, fracciones II y III, de la Constitución federal; 8, apartados 1

¹³ Énfasis añadido. Véase, en el mismo sentido, SUP-JDC-61/2012, 42-3.

y 2, del Convenio 169 citado; 8, apartado 2, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, y el 46, apartado 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, según se anticipó.

El último precepto es enfático acerca de que las limitaciones deben ser las estrictamente necesarias (entiéndase, razonables) para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática, lo cual también se expresa en los artículos 29, inciso c), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (SUP-REC-2/2011, 27).

Precisamente en este mismo caso, con base en los argumentos ya señalados acerca de los límites al ejercicio de la autonomía, junto con otros argumentos, el TEPJF reconoce como válido un requisito para ser votado establecido en un pueblo o comunidad indígena. En este caso, el Tribunal decidió no limitar el ejercicio de la libre determinación y la autonomía de la comunidad, pues consideró que era acorde con los estándares de derechos humanos:

La imposición de requisitos de elegibilidad se justifica en la necesidad de garantizar varias finalidades que deben ser necesarias en una sociedad democrática, proporcionadas, no discriminatorias o que constituyan restricciones indebidas, como sucede con aquellas que aseguran, por ejemplo, la aptitud para el ejercicio del cargo, evitar incompatibilidades, la equidad en la contienda, promover condiciones de equidad entre los ciudadanos, etcétera. Ordinariamente, el establecimiento de cierta edad mínima está relacionado con la primera finalidad, en cuanto supone la valoración de determinada experiencia de vida en correlación con la cantidad y calidad de las responsabilidades que se asumirían.

Este requisito de la edad mínima atiende al perfil del cargo y por eso puede considerarse razonable, ya que tiende a asegurar una cualidad objetiva que denota experiencia en el sujeto, por lo que no puede estimarse como discriminatoria, [...]

Así, en el artículo 23, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se determina que la ley puede reglamentar el ejercicio del derecho a ser votado, exclusivamente por razones, entre otras, de edad. En tanto que en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se dispone que todos los ciudadanos gozarán de ciertos derechos político-electorales, sin ninguna de las distinciones proscritas en el artículo 2º (discriminatorias) y sin restricciones indebidas.

[...] la exigencia de la ciudadanía, impuesta por el legislador de Oaxaca, no necesariamente implica la previsión de una edad mínima [...] En el caso del Estado de Oaxaca, con gran presencia de pueblos y comunidades indígenas, puede entenderse que no se precisó expresamente cierta edad, puesto que gran cantidad de sus municipios se rigen por las normas, procedimientos o prácticas tradicionales, lo cuales conforman el Derecho Indígena, en los que pueden variar los criterios para determinar la edad mínima requerida para ciertos cargos de las autoridades dentro de los pueblos o comunidades indígenas.

De esta forma, cabe concluir que se respetó un margen de autodeterminación, precisamente para hacer vigente el principio del reconocimiento a tal libre determinación y autonomía, y con esto dar congruencia al sistema electoral que es aplicable a los pueblos y comunidades indígenas (SUP-REC-2/2011, 28-32).

Por su parte, en la sentencia SUP-JDC-11/2007 el Tribunal decidió tomando como fundamento el derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. En ésta, el Tribunal señaló:

[...] resulta completamente ajeno al sistema de usos y costumbres, que rige la vida de la comunidad indígena de Tanetze de Zaragoza, la situación que en forma prolongada, casi ordinaria, posee una autoridad, cuya designación no es el resultado de la elección por la propia comunidad, y que como ha quedado señalado, esto acontece desde el año del dos mil dos, fecha en la que refieren se suscitó la desaparición de poderes decretada por la Legislatura local, por lo que la designación de un administrador municipal, debería estar en el campo de lo extraordinario y poco común y no, como resulta en el caso, la forma normal y ordinaria por la cual los habitantes de la comunidad tienen a su representante municipal emanado de una designación del Poder Ejecutivo y ratificado por el Poder Legislativo, hecho contrario a la elección de concejales por medio de asamblea popular, siendo esta una práctica y tradición democrática, avalada por la ley

[...] tanto en la Constitución Federal como local, se establece el reconocimiento a la autonomía de los pueblos indígenas a fin de elegir a sus autoridades municipales, para lo cual el legislador está compelido a desarrollar las normas específicas mediante las cuales se promuevan y regulen de forma precisa dicho tipo de elección, todo ello en cuanto a los usos y costumbres de cada comunidad indígena (SUP-JDC-11/2007, 128-9).

En este caso, el Tribunal deja clara la obligación del Estado de garantizar el derecho de autonomía, la cual, señala, el órgano local no cumplió:

[...] el actuar del instituto local, queda corto, ya que no dispuso, ni proveyó lo suficiente, razonable y necesario para que en la comunidad indígena de Tanetze de Zaragoza, sus habitantes pudieran elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de conformidad con el sistema de usos y costumbres (SUP-JDC-11/2007, 129).

Para el TEPJF

el procedimiento de requerir al administrador municipal con el fin de que informara al instituto la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del ayuntamiento, lo cual implica la determinación del momento y lugar de la jornada electoral, no es suficiente para establecer que el instituto cumple adecuadamente con sus fines (SUP-JDC-11/2007, 130).

Así, el Tribunal consideró que el instituto electoral local

[...] pudo haber establecido los mecanismos que en competencia de sus facultades tiene, a fin dilucidar de manera cierta y real las condiciones sociales y políticas en las cuales se encontraba la comunidad, y darle la suficiente importancia al hecho de que los derechos político-electorales de los ciudadanos residentes en el lugar de mérito, se han visto conculcados de manera grave con el paso del tiempo y la autoridad no ha propiciado las condiciones para revertir esta flagrante violación, o por otro lado en vista de circunstancias graves o que salgan de las atribuciones compelidas al mismo instituto, dar parte a las autoridades competentes con el efecto de que se pueda, si fuera el caso, volver a la paz pública (SUP-JDC-11/2007, 132).

En el caso citado, si bien el Tribunal estableció una serie de criterios respecto del presente tema, nuevamente hizo falta la referencia a los estándares internacionales en la materia.

En otro caso, frente a procesos que implicaban el ejercicio de autonomía, tal como la renovación de concejales, el TEPJF estableció criterios de involucramiento de autoridades estatales no indígenas:

[...] los procesos para la renovación de concejales en los Ayuntamientos del Estado de Oaxaca, aun cuando se trate de aquéllos que se rigen por el derecho consuetudinario, están diseñados por tanto que para su cabal cumplimiento,

en algunos casos, pueda implicar la actividad complementaria de diversas autoridades, entre ellas, el Consejo General del Instituto y los Consejos Electorales Municipales.

Tales autoridades, en el ámbito de sus propias atribuciones, pueden implementar lo necesario para que tales procesos se cumplan adecuadamente, en un esquema de corresponsabilidad, el cual incluso, es compartido por los agentes municipales de los grupos y comunidades indígenas de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 58 de la Ley Orgánica Municipal de esa entidad, que les asigna el deber de cuidar el orden, seguridad y tranquilidad de los vecinos del lugar, sin que pueda estimarse que ello pueda implicar transgresión a las prácticas democráticas o a la autonomía de las comunidades que integran la entidad federativa. Simplemente, constituye el marco institucional necesario para que se cumplan las elecciones, pues el artículo 120 del mencionado Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca dispone que la autoridad sólo cumple con la finalidad de declarar la validez de la elección y expedir las constancias de mayoría de los concejales electos, de manera que su actuar, se limita a velar que los procesos electivos en comento, no se aparten tanto de lo dispuesto en la Constitución Federal como en la de la entidad federativa de que se trate, pero preservando siempre la autodeterminación de las comunidades indígenas.

Por lo antes explicado, es válido concluir que el cumplimiento de la ejecutoria, deberá realizarse a partir de la actividad conjunta de todos aquellos órganos cuyas funciones sean indispensables para lograrlo (SUP-JDC-2542/2007, 31-2).

El TEPJF señala también, retomando una tesis relevante del mismo Tribunal (S3EL 145/2002), que

el lugar donde se realizan las elecciones, puede en algunos casos, representar una decisión adoptada por la libre

determinación de una comunidad y consecuentemente, ser un componente de la visión consuetudinaria de un pueblo que debe ser respetada por cualquier autoridad (SUP-JDC-2542/2007, 42).

Consideramos que los párrafos citados son acordes con los estándares internacionales; si bien en dicha sentencia se acudió a diversos instrumentos y jurisprudencia internacional, para el tema que nos ocupa, estos estándares no fueron usados.

Ahora bien, en el incidente de inejecución de sentencia de fecha 16 de julio de 2008 (SUP-JDC-2542/2007) se da una discusión interesante, puesto que ciudadanos representativos del municipio motivo de la sentencia y que se han presentado de manera antagónica a los incidentistas, señalaron, en reunión de trabajo organizada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que

NO ESTÁN DE ACUERDO EN CELEBRAR LA ELECCIÓN DE SUS AUTORIDADES EN LOS TÉRMINOS ORDENADOS POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, YA QUE SEGÚN SU OPINIÓN, VULNERA LOS USOS Y COSTUMBRES DE SU COMUNIDAD (SUP-JDC-2542/2007, 48).

El TEPJF no se pronuncia a este respecto ya que únicamente se refiere, en ese contexto, a otra cuestión, relacionada con el lugar de la elección. Sin embargo, consideramos que hubiera sido una buena ocasión para que se adentrara en la discusión respecto de qué postura asumir cuando un grupo indígena señala que está actuando mediante usos y costumbres y otro indica que no es así. Desde nuestro punto de vista, en el presente caso, los ciudadanos de la cabecera municipal carecían de legitimidad aun cuando hubieran señalado que se vulneraban los usos y costumbres de su comunidad, pues habían dejado fuera al resto de las agencias municipales, las cuales señalaron ese acto como arbitrario.

Es relevante y, desde nuestro punto de vista, atinada la postura del Tribunal asumida en el recurso de reconsideración relativo a la declaración de validez de la elección de concejales del ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Oaxaca. En dicha sentencia la postura del Tribunal da fuerza a la autonomía con base en el hecho de que una decisión se haya tomado por asamblea, por decisión de la mayoría. Así, el Tribunal señala:

[...] no puede estimarse que la regla relativa a que los candidatos a concejales tuvieran al menos veinticinco años al día de la elección (y todas las demás que la rigieron) haya sido impuesta por el Ayuntamiento, sino que derivó del acuerdo mayoritario expresado por los ciudadanos del municipio, es decir, son las reglas definidas por la comunidad de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución federal; 3º, 4º y 5º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 5º y 8º, párrafo 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes [...]

[...] en la posición del grupo minoritario, pretenden un acuerdo cupular, es decir, que solamente las autoridades reunidas, tanto del Ayuntamiento como de cada localidad, determinaran las bases de la elección, y en cambio, el Ayuntamiento se mostró cuidadoso de incluir el parecer de la ciudadanía en general, lo cual innegablemente es más democrático y corresponde con el principio de que la comunidad sea la que establezca sus normas [...] (SUP-REC-2/2011, 47-8).

Más adelante, el Tribunal añade:

[...] La costumbre indígena, luego, el derecho indígena, no sólo se conforma a través de la reiteración y la convicción de que dicha conducta es la debida sino que su contenido se puede determinar con una única determinación, incluso, diversa, siempre que se adopte por el órgano comunitario correspondiente y bajo el

procedimiento respectivo. Es decir, para identificar la vigencia y validez de una norma jurídica indígena se debe atender, en principio, a la legitimidad del órgano comunitario y la regularidad del procedimiento respectivo.

Es claro que el principal órgano de producción normativa en una población o comunidad indígena es la asamblea, dado su carácter representativo y su legitimidad, por lo cual, incluso las decisiones previas que adopten autoridades comunitarias distintas y menos representativas, deben ceder. Se debe privilegiar el consenso de la mayoría. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 2º, apartado A, fracciones I, II y III, de la Constitución federal; 3º, párrafo 1; 4º, 5º; 6º, párrafo 1, incisos b) y c), y 8º, párrafo 2, del Convenio 169, así como 3º 5º y 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (SUP-REC-2/2011, 50-1).

El derecho a la consulta

La consulta en las comunidades indígenas es un tema complejo, ya que requiere no sólo de la observancia de los instrumentos internacionales reconocidos, es decir, del *corpus iuris* internacional en materia indígena, sino también de una minuciosa interpretación para su aplicación al caso concreto, junto con el derecho interno, para otorgar la protección jurídica especial que los pueblos y comunidades indígenas requieren.

Como se había dicho, el artículo 6 del Convenio 169 señala que al aplicar sus disposiciones los gobiernos deberán

consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Este artículo dispone además que los gobiernos deberán:

[...]

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (OIT 1989).

A su vez, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone:

Artículo 19

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten (ONU 2007).

Por su parte, los mecanismos de control de la OIT —tanto la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) como los comités encargados de examinar las reclamaciones presentadas— han dedicado mucha atención al tema de la consulta, de manera que se han pronunciado al respecto en diversas ocasiones y establecido criterios como los siguientes:

- La consulta que se realice debe ser previa a la adopción de dichas medidas (OIT 2005b, párrafo 8).

- Se deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente en la adopción de decisiones acerca de asuntos que sean de su interés (OIT 1998, párrafo 34, 8).
- Una reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo dispuesto en el Convenio (OIT 2001, párrafo 38, 7).
- Es necesario desplegar esfuerzos para intentar generar consensos en cuanto a los procedimientos, facilitar su acceso dándoles amplia difusión y crear un clima de confianza con los pueblos indígenas que propicie un diálogo productivo (OIT 2007, párrafo 53,108).
- Dada la diversidad de los pueblos indígenas, el Convenio no impone un modelo de institución representativa, lo importante es que éstas sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas, y es fundamental cerciorarse que la consulta se realiza con las instituciones realmente representativas de los pueblos interesados (OIT 2004, párrafo 102, 16).

En el SIDH, la Corte IDH, en el caso pueblo indígena Kichwa de Sarayaku, señaló que:

se debe consultar, de conformidad con las propias tradiciones del pueblo indígena, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso, pues el aviso temprano permite un tiempo adecuado para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado (Corte IDH 2012a, párrafo 180).

Por su parte, el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha dicho que:

El deber de celebrar consultas se aplica siempre que una decisión legislativa o administrativa pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por la población general del Estado, y en tales casos el deber se aplica en relación con los pueblos indígenas que se ven particularmente afectados y respecto de esos intereses particulares. El deber de celebrar consultas no solo se aplica cuando la medida propuesta se refiere a derechos sustantivos ya reconocidos en el derecho interno, como los derechos relativos a las tierras (ONU 2009, párrafo 63).

Del análisis realizado a algunas sentencias del TEPJF resaltan varios elementos esenciales establecidos por el Tribunal con independencia de si la legislación interna lo contempla. Este Órgano Jurisdiccional ahonda de manera amplia en diversos criterios acerca de la consulta previa con fundamento en estándares internacionales y establece, por ejemplo, que no existe excusa alguna para su inobservancia.

Acercas de este último supuesto, traemos a colación la sentencia SUP-JDC-358/2008, que reafirma la necesidad de la realización de una consulta para “restaurar los derechos políticos-electorales que se puedan ver violentados, como el caso de votar y ser votado” (SUP-JDC-358/2008, 53-4), y exhorta al “Instituto Estatal Electoral de Oaxaca que, lleve a cabo, de conformidad con el numeral 110 del Código Electoral de Oaxaca, una consulta a la comunidad [...]” (SUP-JDC-358/2008, 54). Para ello se fundamenta en algunos tratados internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, entre otros, sin realizar mayor análisis a los argumentos a la luz de estos instrumentos. Los hechos de la presente sentencia recaen en el municipio indígena Santa María Apazco, en Oaxaca, el cual se encontraba dividido en dos grupos de ciudadanos con opiniones antagónicas respecto al tipo de elección que deberían utilizar para escoger a sus autoridades municipales:

El primer grupo de ciudadanos propuso que era de su deseo que la elección extraordinaria se realizara por usos y costumbres, y que no interviniera el órgano electoral mediante la instalación de urnas [...] El segundo grupo de ciudadanos, propuso que la elección extraordinaria se llevara a cabo mediante la instalación de urnas y que fuere el órgano electoral quien organizara la elección en conjunto con los ciudadanos de la comunidad (SUP-JDC-0358/2008, 34-5).

En este sentido, según la narrativa de la sentencia SUP-JDC-0358/2008, se realizaron varias reuniones conciliatorias entre estos dos grupos para determinar la forma en que se haría la elección de sus autoridades. Sin embargo, el Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca publicó un acuerdo en el que decidió no celebrar elecciones extraordinarias, basado en

la consideración de que las partes en conflicto no llegaron a acuerdo alguno respecto de la forma en la que la misma se tendría que desarrollar, y que por tanto, el llevarla a cabo hubiere ocasionado un enfrentamiento entre los habitantes de dicho lugar (SUP-JDC-0358/2008, 44).

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF hizo énfasis en que

con la sola falta de consensos y una amenaza de enfrentamiento entre los ciudadanos, [no es suficiente para estimar] que no existían las condiciones para convocar a las elecciones extraordinarias en el municipio en cuestión (SUP-JDC-0358/2008, 45).

Así, señaló que existían otras actuaciones que el instituto electoral local pudo haber realizado, como:

una etapa de conciliación, investigaciones en el municipio [...] propiciar la participación de diversas autoridades e instituciones para poder establecer con certeza las condiciones

sociales y políticas, así como de seguridad pública en las que se encontraba la comunidad (SUP-JDC-0358/2008, 45).

Aunado a lo anterior, la Sala Superior retomó los argumentos vertidos en la sentencia SUP-JDC-0358/2008, jurisprudencia del mismo Tribunal, haciendo alusión a ciertos elementos que deben tomarse en cuenta cuando no existan las condiciones adecuadas para realizar elecciones de acuerdo con los usos y costumbres de una comunidad. Entre éstos:

- a)** Determinar de manera cierta y real las condiciones sociales y políticas en la comunidad;
- b)** Dar parte a las autoridades competentes, en vista de circunstancias graves, para el restablecimiento de la seguridad y paz pública;
- c)** Propiciar la conciliación y consultas entre la ciudadanía de la comunidad; y
- d)** Privilegiar condiciones de diálogo y consenso, para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales (SUP-JDC-0358/2008, 53).

Si bien la Sala Superior no menciona lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, los argumentos relatados por los agraviados sustentan esta violación en el instrumento internacional citado. Ahora bien, la Sala Superior ordenó al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca realizar una consulta a la comunidad, según la legislación interna del estado de Oaxaca, misma que cumple con lo establecido en las disposiciones acerca de las consultas del Convenio 169 y lo ya reiterado en varias ocasiones por la Corte IDH en su jurisprudencia constante citada arriba.

Algunas de las sentencias analizadas presentan un estudio exhaustivo acerca de los requisitos de la consulta a los pueblos indígenas. Como ejemplo, la SUP-JDC-9167/2011 se fundamenta en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y establece una serie de principios acerca de la consulta:

a) En la realización de las consultas y la adopción de las medidas correspondientes se deberán atender a los principios establecidos tanto en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y conforme a los cuales, las consultas a los pueblos indígenas en las cuestiones que les afectan deben realizarse en observancia de los principios siguientes:

Endógeno: el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;

Libre: el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo;

Pacífico: deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desordenes sociales al seno de la comunidad;

Informado: se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente;

Democrático: en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondiente a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos;

Equitativo: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;

Socialmente responsable: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas;

Autogestionado: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación (SUP-JDC-9167/2011, 197-9).

Por otro lado, la sentencia SUP-JDC-61/2012, que se encuentra relacionada con la sentencia anterior, versa acerca de la impugnación de la consulta realizada en una comunidad indígena en el estado de Michoacán, en virtud de la sentencia antes mencionada. En ésta, la Sala Superior señaló:

1. La consulta debía realizarse con carácter previo, esto es debía ser con anterioridad a la adopción de la medida a ser consultada; **2. La consulta no se agotaba con la mera información**, ya que una reunión de mera información no puede considerarse, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio 169, un diálogo genuino entre las partes signadas de comunicación y entendimiento, mutuo respeto y buena fe y con el deseo de llegar a un acuerdo común; **3. La consulta debía ser libre**, es decir se debía realizar libre de injerencias externas, según se desprende tanto del Convenio 169 como de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; en donde establece como necesidad, que la consulta se realice libre de coerción, intimidación y de manipulación; **4. La consulta debía ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre las partes**, lo

que responde a la exigencia de cumplir con el objetivo último de esa obligación, al ser concebida la consulta como un verdadero instrumento de participación que debía responder al objetivo último de establecer un dialogo entre las partes, basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas; dentro de ese contexto la buena fe obligaba a sostener respeto, lealtad y honradez, tanto en el ejercicio de un derecho como en el cumplimiento de un deber; **5. La consulta debía ser adecuada y a través las instituciones representativas indígenas**, ello en cumplimiento al Convenio 169 y a la Declaración; que imponen la obligación al estado de consultar con los pueblos indígenas según sus costumbres y tradiciones, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo para la toma de decisiones; lo que depende en gran medida del ámbito o alcance de la medida específica que es objeto de la consulta y de la finalidad de la misma; **6. La consulta debía ser sistemática y transparente**, ya que debía responder a procedimientos más o menos formalizados, sistemáticos, replicables y transparentes; a fin de dotar de seguridad jurídica a todo acto del estado, así como a los objetivos de adecuación y representatividad de las consultas a los pueblos indígenas, evitando arbitrariedades y conflictos innecesarios; ante eso, dichos procedimientos deberían ser en sí mismos un proceso consensuado, con la participación activa de los pueblos indígenas; lo que se traduce en la conveniencia de determinar con mayor precisión los criterios utilizados para determinar la representatividad, forma de participación y metodología utilizada; ello de conformidad el artículo 2.1, del Convenio 169; **7. El alcance de la consulta**, [es decir,] *si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena de Cherán están de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres* (SUP-JDC-61/2012, 54-6).

Como puede observarse, las sentencias citadas acuden claramente a los estándares establecidos por el Convenio 169 de la OIT y sus mecanismos de control, así como por la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En esta última sentencia, a pesar de que la impugnación era acerca de toda la consulta, la Sala Superior determinó que la mayoría de la comunidad había elegido de acuerdo con sus usos y costumbres, y que la consulta se había realizado no sólo en términos de las leyes locales, sino también tomando en cuenta el derecho internacional en la materia, retomando los principios expuestos por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En la sentencia SUP-JDC-2542/2007, relativa a la elección de concejales del municipio de San Juan Bautista Guelache, Etla, Oaxaca, se establecen varios criterios relevantes relacionados con el derecho a la consulta:

- Sobre la conciliación entre las partes, así como la consulta a las comunidades interesadas, la sentencia señala:

La necesidad de desahogar una etapa conciliatoria, previa a cualquier resolución, constituye una obligación instrumental que tiene por objeto, dar vigencia a la prescripción constitucional de todo Estado democrático, la cual se centra en la necesidad de renovación periódica de los órganos de elección popular, a través del sufragio, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo primero, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SUP-JDC-2542/2007, 46-7).

- Para el Tribunal Electoral un intento fallido de reunión conciliatoria no agota las obligaciones del Estado para cumplir con los derechos de los pueblos indígenas:

En el caso, aun cuando de constancias de autos se aprecia que el dieciséis de octubre se pretendió infructuosamente llevar a cabo la etapa conciliatoria en la elección municipal de San Juan Bautista Guelache Etlá, Oaxaca, (lo que no se logró ante la ausencia del Presidente Municipal) lo cierto es que el Instituto pudo persistir en la intención de alcanzar la conciliación o en la realización de consultas hacia la comunidad, porque entre sus atribuciones, tiene la de conocer y resolver los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario (en términos de lo preceptuado en el artículo 125 del código de la materia) (SUP-JDC-2542/2007, 51).

- Acerca de las obligaciones del órgano local encargado establece:

[...] para cumplir el mandamiento atinente, el instituto electoral debe realizar un esfuerzo significativo para que se entable el número razonable de pláticas de conciliación, o que de alguna manera se satisfaga esa finalidad de conciliación entre las partes, a fin de que sólo en el caso de que subsistan los puntos de disenso, se lleve a cabo una consulta a la comunidad.

El imperativo precisado con anterioridad, se ha estimado inexcusable para la autoridad electoral a efecto de alcanzar los principios de objetividad, certeza, legalidad y profesionalismo en la materia electoral, motivo por el cual, es una obligación instrumental ineludible, dirigida a proteger y promover el uso y desarrollo de los usos y costumbres, así como las formas específicas de la organización de esos grupos o comunidades (SUP-JDC-2542/2007, 60).

- Asimismo, el Tribunal prevé que un órgano local tal como el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca debe hacer

un uso tenaz, pertinente y constante de las atribuciones que a su cargo se prevén en el artículo 125 del código electoral local y, atendiendo a las finalidades de que se prevén en el numeral 58 de ese mismo ordenamiento jurídico, debió realizar lo necesario para que se realizaran pláticas de conciliación entre los integrantes de las agencias municipales, núcleos y de la cabecera municipal y, en todo caso, si persistían los puntos de disenso entre los mismos, realizar una consulta a la comunidad y, en su oportunidad, que el propio Consejo General resolviera lo conducente (SUP-JDC-2542/2007, 52).

Consideramos que todos los criterios antes citados son acertados y acordes con los estándares internacionales en la materia; sin embargo, en este caso no se acude a dichos estándares ni se les menciona para hacer la interpretación correspondiente, en detrimento de la sentencia en comento.

IV. Acceso a la jurisdicción del Estado. La diferenciación de trato

El Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, así como el informe del entonces llamado Relator Especial de Naciones Unidas acerca de la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, señalan que

precisamente en el campo de la procuración y administración de justicia se expresa mayormente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, quienes denuncian ser víctimas

de discriminación, vejaciones y abusos (OACNUDH 2004, 155; ONU 2003, 29).

Entre las recomendaciones del relator especial se encuentra que deberá revisarse a fondo, con criterios amplios y flexibles, el sistema de procuración y administración de justicia para los indígenas en el ámbito nacional, con amplia participación de éstos (ONU 2003, 82).

Derecho a que sean consideradas sus costumbres y especificidades culturales

El Convenio 169 de la OIT señala que “[a] aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario” (artículo 8.1) y que “[l]as autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia” (artículo 9.2).

El artículo 2 constitucional, en su apartado A, fracción VIII, reconoce el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado y establece que

[p]ara garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomarán en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución.

El propio Tribunal Electoral señala que en

el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado [...] el juzgador debe atender primordialmente a la necesidad de establecer protecciones jurídicas especiales a favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que la conforman, por sus particulares condiciones de desigualdad (SUP-JDC-9167/2011, 14).

Francisco López Bárcenas opina que por costumbre debería entenderse sistema normativo y se debiera equiparar éste a la legislación del Estado, y señala que las especificidades culturales se deben tomar en cuenta, en materia penal, como elementos para el error de prohibición en los casos en los que el derecho estatal señala ilícita una conducta que los sistemas jurídicos indígenas consideran lícita y viceversa. Para estos casos se propone recurrir al peritaje cultural (López 2002, 69).

Consideramos, a partir de lo anterior, que una de las formas de tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales de los pueblos y las comunidades indígenas es mediante el peritaje cultural (al que en ocasiones se le llama peritaje antropológico). El uso de éste en términos generales es conocido ampliamente como una herramienta procesal; si bien el peritaje cultural aún es poco conocido en México,¹⁴ es cada vez más utilizado. En el SIDH es comúnmente usado en casos de derechos indígenas.¹⁵ La Corte IDH ha señalado que

los peritos se pueden referir tanto a puntos específicos de la *litis* como a cualquier otro punto relevante del litigio, siempre y cuando se circunscriban al objeto para el cual fueron convocados y sus conclusiones estén suficientemente fundadas.¹⁶

Es decir, que “los peritajes [...] no impugnan [la] admisibilidad [de la litis], sino que apuntan a cuestionar el valor probatorio de los dictámenes [que se consideraron en la sentencia]” (Corte IDH 2009, párrafo 28).

¹⁴ No obstante, existen prácticas en este sentido. Véase Escalante (2002, 18-22).

¹⁵ Por citar sólo un ejemplo del cúmulo de casos, véase Corte IDH (2012a, párrafo 21).

¹⁶ Véase la jurisprudencia de la Corte IDH, por ejemplo, caso Reverón Trujillo vs. Venezuela (Corte IDH 2009b, párrafo 42); caso Familia Barrios vs. Venezuela (Corte IDH 2011, párrafo 28) y caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia (Corte IDH 2012b, párrafo 74).

Por su parte, el entonces llamado Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en el Informe de Misión a México, recomendó el fortalecimiento y la consolidación del área de atención a la justicia para indígenas en materia de peritajes (ONU 2003). Lo mismo se recomendó en el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, elaborado por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH 2004, 160).

Acerca de este punto, es interesante indicar que la Corte IDH, además de recurrir habitualmente a los peritajes, en la última sentencia emitida en materia indígena también realizó una diligencia *in situ*, es decir

por primera vez en la historia de la práctica judicial de la Corte Interamericana, una delegación de Jueces realizó una diligencia en el lugar de los hechos en un caso contencioso sometido a su jurisdicción (Corte IDH 2012a)

Y acudieron al pueblo de Sarayaku, “[a]llí la delegación de la Corte escuchó numerosas declaraciones de miembros de Sarayaku” (Corte IDH 2012a, párrafo 21). De ahí que los mismos juzgadores pueden acudir a los pueblos para allegarse de más elementos que les permitan aplicar los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos tomando en consideración sus costumbres y especificidades culturales.

En varias de las sentencias analizadas, para conocer las costumbres o especificidades culturales de los pueblos y comunidades indígenas, el TEPJF ha recurrido a libros o monografías acerca de los pueblos relacionados.¹⁷ Sin embargo, consideramos

¹⁷ Tales son los casos, por ejemplo, de la sentencia SUP-REC-2/2011 en la que se hace referencia a un mapa elaborado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, y a una publicación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) acerca de los zapotecos de los valles centrales de Oaxaca, y de la sentencia SUP-JDC-11/2007, que se basa en un perfil socio-demográfico de Oaxaca realizado por el Censo General de Población y Vivienda 2000 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

que esta práctica no es tan adecuada como lo sería la de recurrir a un peritaje.

Un ejemplo para destacar, en el que consideramos se realizó algo cercano al peritaje cultural, es la sentencia SUP-JDC-9167/2011, en la que algunos integrantes de una comunidad indígena presentaron un escrito de petición al Instituto Electoral de Michoacán para celebrar elecciones de acuerdo con sus usos y costumbres; la misma entidad hizo del conocimiento de la comunidad indígena que carecía de las atribuciones para resolver acerca de dicha solicitud; posteriormente, el TEPJF atrajo el caso para su pronta resolución, en el que hizo uso de una opinión jurídica realizada por la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. En ésta se realizó “un estudio de la continuidad de los ‘usos y costumbres’ políticos de la comunidad purépecha de Cherán”, el cual concluyó que

cuentan con ‘usos y costumbres’ para prácticas y organización política que han ido adaptándose según las necesidades de la comunidad de sus interacciones con el Estado (sic) [...] también existe una clara línea de continuidad histórica en las formas de organización que hoy funcionan en la comunidad [...] (SUP-JDC-9167/2011, 39).

Es claro que a partir de una investigación profunda del contexto cultural e histórico de una comunidad es más fácil determinar si se está frente a la petición de una protección especial que el Estado se encuentra obligado a otorgar. Así, las comunidades indígenas se encontrarían en toda plenitud para exigir sus derechos, como en esta sentencia. El juzgador convocó a los expertos en el tema para poder decidir, por un lado, acerca de la libre determinación de una comunidad indígena para reunir a elecciones al pueblo y, por otro lado, respecto de los usos y costumbres para determinar cómo es que se debería realizar una consulta acerca de cuestiones electorales, y que así ellos pudieran ejercer su derecho al voto.

Por otro lado, en la misma sentencia, se menciona un libro que contiene la historia de esta comunidad indígena: *Cherán: a Sierra Tarascan Village*. En este libro hay un estudio antropológico realizado por un grupo de investigadores mexicanos y estadounidenses, mediante la observación de campo y la entrevista a los pobladores de la comunidad. La información que retoma el Tribunal de esta publicación es la separación en calpullis o barrios en los que se encuentra la comunidad desde la época prehispánica, misma que constituye una unidad política, administrativa, fiscal, militar, religiosa, familiar, residencial, social, cultural, económica y laboral propia de la organización de los pueblos indígenas que han mantenido formas distintivas de ser y de vivir, aunque las mismas hayan variado desde la época prehispánica o novohispana. Asimismo, el Tribunal retomó lo publicado en otro libro del autor Silvio Arturo Zavala acerca de la división de la comunidad en cuatro barrios, y que dicha circunstancia y las listas entregadas por los promoventes de dicho juicio constituyen la forma de autorganización del pueblo cuya existencia tiene constancia documental desde hace aproximadamente 70 años.

Consideramos algunos elementos que debieran de tenerse en cuenta para realizar un peritaje:

- a) El juez debe hacerse llegar de toda la información relativa a la cultura y sistema normativo del indígena al que juzga respecto de los hechos motivos del proceso.
- b) Una forma de obtener información acerca de la cultura y del sistema normativo del indígena al que juzga es mediante el peritaje cultural, por ello, debería, de oficio, solicitar los peritajes que sean necesarios y hacer preguntas que le proporcionen la información que requiera para el juicio.
- c) Debería existir una plantilla suficiente en número y adecuada en la calidad de expertos y conocedores de la cultura indígena que pudiera elaborar dichos peritajes.

- d) El juez debería tomar en consideración toda la información recabada y el o los dictámenes proporcionados por el o los peritos, así como explicar en su sentencia cómo tomó esos datos en consideración.

Ahora bien, a partir de lo anterior, en la sentencia SUP-JDC-9167/2011 se llegó a la conclusión de que la comunidad de Cherán es indígena¹⁸ según los siguientes criterios comprobados:

(i) [t]al comunidad tiene una existencia histórica comprobada que se remonta hasta la época prehispánica, según consta en la obra *Relación de Cerimonias y ritos y población y gobernación de los indios de la Provincia de Mechuacan* (sic); (ii) [t]ambién existe constancia de la existencia de la comunidad indígena de Cherán durante la época colonial, según puede advertirse en el resultando segundo de la Resolución sobre reconocimiento y titulación de bienes comunales, del poblado denominado San Francisco Cherán (hoy Cherán), publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de agosto de 1984; (iii) [e]sta misma resolución permite constatar la existencia de la comunidad indígena de Cherán en la época moderna, en la cual se determinó declarar procedente el reconocimiento y titulación de la superficie de tierras comunales a favor de los integrantes de la comunidad denominada “San Francisco de Cherán” (hoy Cherán), por considerar que “[...] tiene en posesión de acuerdo con sus títulos virreinales y en forma pacífica y libre de conflictos, una superficie de [...]”; y (iv) tal hecho no se encuentra controvertido por las partes (SUP-JDC-9167/2011, 145-6).

Sin embargo, fueron escasas las sentencias en las que se encontró la utilización de peritajes culturales. Muchas de las comunidades indígenas existentes en el territorio mexicano han

¹⁸ Respecto a la determinación acerca de quién es indígena y quién no lo es, véase, en este trabajo, el apartado Notificación personal para personas indígenas.

sido estudiadas en varios libros, es decir, ya existen estudios antropológicos realizados o retomados en algunas publicaciones; sí, el uso de éstos puede llegar a ser adecuado para tomar en cuenta sus costumbres o especificidades culturales. No obstante, para muchos casos concretos será pertinente recurrir a un peritaje, en el que el encargado se pueda referir de manera directa a los elementos de las costumbres y especificidades culturales relacionadas con el litigio, tal como lo hace la Corte IDH.

Suplencia de la queja

Una inclusión afortunada en algunas de las sentencias analizadas del TEPJF es el establecimiento o reconocimiento de criterios amplios de suplencia de la queja, que los fundamenta y razona profusamente con base en el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado en varias de sus sentencias, tales como la SUP-JDC-11/2007.

En términos generales, la Corte IDH aplica la suplencia de la queja en los casos que le son presentados por violaciones a derechos humanos. La Corte se basa en el principio *iura novit curia* y para el caso específico de derechos indígenas lo ha aplicado varias veces. Por ejemplo, el caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, en el que señaló:

Esta Corte tiene competencia —a la luz de la Convención Americana y con base en el principio *iura novit curia*, el cual se encuentra sólidamente respaldado en la jurisprudencia internacional— para estudiar la posible violación de las normas de la convención que no han sido alegadas en los escritos presentados ante ella, en la inteligencia de que las partes hayan tenido la oportunidad de expresar sus respectivas posiciones en relación con los hechos que la sustentan (Corte IDH 2006b, párrafo 186).

Es así como, siguiendo algunas tesis de jurisprudencia y aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el TEPJF señala que el artículo 17 de la CPEUM.

garantiza a todo individuo el acceso directo e inmediato a los tribunales para la defensa de sus derechos y demás intereses jurídicamente relevantes, derecho que se traduce en la obligación estatal de crear reglas y condiciones en ley tendientes a dar entrada efectivamente a las demandas en las cuales se plantee una controversia, así como a prever los mecanismos para procesar instrumentalmente los planteamientos formulados en tales demandas, hasta el dictado de un fallo en el que se aplique el derecho al caso concreto (SUP-JDC-11/2007, 19-20).

El Tribunal relaciona el artículo 17 constitucional con el artículo 2, apartado A, del mismo ordenamiento, el cual en su fracción VIII reconoce como uno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas el de acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y así concluye que ambos artículos “proclaman esencialmente el acceso a la jurisdicción estatal como un derecho fundamental”, y va más allá, pues señala que este derecho no se agota con tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y con el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y de su cultura (ambos reconocidos en el artículo 2, apartado A, fracción VIII), sino que el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado tiene un contenido normativo más amplio (SUP-JDC-11/2007, 22).

Así, más adelante, el TEPJF señala:

Sobre estas premisas, parece entonces claro que la circunstancias de que en la Ley Fundamental se contengan dos disposiciones referidas a garantizar el acceso efectivo, expedito y pleno a la jurisdicción estatal, una con carácter general y otra reservada a ciertos sujetos en razón del

estatuto personal que les confiere la Constitución, no puede considerarse que el segundo de los casos enunciados, el perteneciente a los indígenas, carezca de sentido normativo propio, como si se tratara de una reiteración vacía o inútil, sino por el contrario, implica el establecimiento de dos regímenes tuitivos diferenciados, que conlleva para el caso de los indígenas y sus colectividades, de una esfera de protección reforzada o mayor que respecto del resto de la población, en razón de sus particulares circunstancias históricas, sociales y culturales (SUP-JDC-11/2007, 35-6).

El TEPJF retoma la sentencia SUP-JDC-13/2002 y afirma que una interpretación sistemática del artículo 2 constitucional con otros artículos del mismo ordenamiento

conduce a sostener que los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, [...] cumplen una función complementadora del reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no puede renunciar (SUP-JDC-11/2007, 36-7).

En este caso, el TEPJF recurre al ámbito internacional al tomar asimismo como fundamentación los artículos 16 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU 1966),¹⁹ así como 3 y 11.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA 1969),²⁰ ello en concordancia con los artículos 2,

¹⁹ Los cuales señalan que “[t]odo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica” (artículo 16) y que “en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma” (artículo 27).

²⁰ Que señalan lo siguiente: “[t]oda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica” (artículo 3) y “[t]oda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad” (artículo 11.1).

4.1 y 12 del Convenio 169 de la OIT.²¹ Con base en todo ello, junto con otros artículos constitucionales y legislación local, el Tribunal enuncia una serie de obligaciones relacionadas con el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado para pueblos, comunidades y personas indígenas:

- La obligación de adoptar medidas positivas y compensatorias (denominadas medidas especiales en el Convenio 169) a favor, entre otros, de pueblos y comunidades indígenas,

medidas que no se limitan a las expresamente previstas en la ley, sino que se admite el empleo de otras, siempre y cuando, desde luego, las medidas que se adopten sean adecuadas e idóneas para procurar las condiciones suficientes para frenar la inercia social de desigualdad en la cual se encuentran, y que de esta forma se pueda ejercer plenamente el derecho de que se trate (SUP-JDC-11/2007, 50).

- Con base en la jurisprudencia de la Corte IDH,²² la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos a toda persona sujeta a su jurisdicción, de manera que se asegure la existencia en la realidad de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos

²¹ Los cuales disponen que “[l]os gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” (artículo 2.1); que “[d]eberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados” (artículo 4.1) y que “[l]os pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces” (artículo 12).

²² El TEPJF toma como fuente el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Corte IDH 1988).

humanos. Esto implica la obligación de remover los obstáculos existentes para que los individuos puedan disfrutar de todos los derechos reconocidos por la Convención Americana. De ahí que la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impiden a las personas acceder a los recursos adecuados para proteger sus derechos constituiría una violación a la Convención.²³ Para el caso específico de los pueblos y comunidades indígenas, esta obligación implica —con fundamento en los artículos 24 (igualdad ante la ley) y 1.1 (obligación de respetar los derechos) de la Convención Americana— que los estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de las personas que están sujetas a jurisdicción²⁴ (SUP-JDC-11/2007, 51-2).

Cabe añadir que la CEACR ha señalado que

[e]l objeto del artículo 12 del Convenio, al conceder una protección especial a estos pueblos, es el de suplir las desventajas que podrían tener al no poder tener acceso a los conocimientos lingüísticos o jurídicos necesarios para hacer valer o proteger sus derechos (OIT 1999, 617).

Así, el TEPJF “[e]n congruencia con el mandato de adopción de medidas especiales, de corrección o compensatorias a que se ha hecho alusión” llega a la siguiente conclusión para el caso concreto:

en el caso de los juicios para las protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en los cuales se aduzca la violación a esta clase de derechos por el desconocimiento

²³ Con base en la Opinión consultiva OC-11/90 (Corte IDH 1990), el Caso Bámaca Velázquez vs. Guatemala (Corte IDH 2000); caso Hilarie, Constantine y Benjamín y otros vs. Trinidad y Tobago (Corte IDH 2001), y otras.

²⁴ El TEPJF retoma lo señalado en el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Corte IDH 2005).

o infracción de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, no sólo debe suplirse la deficiencia en la queja en los términos del artículo 23, apartado 1 de la ley recién invocada, sino que, como medida tuitiva especial, igualmente debe suplirse cualquier tipo de insuficiencia advertida por el juzgador en el escrito de demanda [...] (SUP-JDC-11/2007, 54).

En ese sentido, el Tribunal señala:

[...] una suplencia amplia como la que se propone permite al juzgador examinar de manera oficiosa y libre los motivos de inconformidad planteados inicialmente, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición, así como también allegar elementos de convicción al expediente que puedan acreditar la violación a los derechos político-electorales del ciudadano, incluso si no fueron ofrecidos, extremos que, evidentemente, corrigen las omisiones o deficiencias en que hubieren incurrido los promoventes, que responden en buena medida a la precaria situación económica y social en que están los indígenas en nuestro país. Asimismo mediante la maximización de la suplencia es posible tomar en consideración, para la fijación de la controversia y su resolución, las características propias de la comunidad o pueblo indígena y sus especificidades culturales, que evidentemente los diferencian del resto de la ciudadanía (SUP-JDC-11/2007, 55).

También es relevante destacar lo señalado por el TEPJF en el aspecto siguiente:

[...] la medida especial o compensatoria adoptada para los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por los indígenas a fin de hacer efectivos sus derechos de sufragio (pasivo o activo) y, consecuentemente, de los derechos reconocidos

constitucionalmente a los pueblos y comunidades a las que pertenecen para el ejercicio de sus formas propias de gobierno en el marco del ayuntamiento, conforme sus tradiciones y normas internas, es plenamente compatible con el sistema impugnativo electoral diseñado por la Constitución Federal y el legislador ordinario, por cuanto únicamente importa aplicar con mayor énfasis e intensidad una figura ya reconocida legislativamente en este ámbito procesal (la suplencia), extremo que, como ya se dijo, obedece al cumplimiento de los mandatos impuestos por la ley fundamental, los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y lo ordenado en otras leyes federales (SUP-JDC-11/2007, 79-80).

Con base en todos los argumentos señalados en este caso, el TEPJF llegó a una amplia suplencia de la queja y consideró que el acto de autoridad que daría sustento al juicio en cuestión no era el que los actores habían considerado —tales como la desaparición del ayuntamiento en 2002 o la falta de respuesta a una solicitud de copias certificadas— sino el decreto (número 365) que ratificó la imposibilidad de convocar a elecciones de concejales. De esta manera, el Tribunal consideró:

No es óbice a lo anterior, que en la demanda no se mencione implícita o explícitamente a dicho decreto como acto impugnado, [...] la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultada para suplir cualquier tipo de insuficiencia que se advierta en el escrito inicial de los juicios ciudadanos promovidos por integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para hacer valer sus derechos políticos-electorales y, consecuentemente, la conculcación del derecho constitucional de estas colectividades de autonomía política para definir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y practicas tradicionales [...] (SUP-JDC-11/2007, 86).

La sentencia SUP-JDC-2542/2007 plantea la suplencia de la queja en un sentido similar e incluso retoma lo señalado en la sentencia SUP-JDC-11/2007. Así, con fundamento en la Constitución y en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como en los artículos 2, 4, apartado 1, y 12 del Convenio 169 de la OIT, y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el TEPJF sostiene que

en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas que planteen el menoscabo o detrimento de la autonomía que les corresponde para elegir a sus autoridades o representantes, de conformidad con sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la posibilidad no solamente de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad, en términos del artículo 23, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sino de corregir, inclusive, cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito o de la presentación de la demanda, a fin de privilegiar el acceso a la justicia que debe asistir a tales grupos o comunidades (SUP-JDC-2542/2007, 9-10).

La sentencia SUP-JDC-504/2008 también señala que procede la suplencia de la queja, incluso indica que esto es en concordancia con la Constitución y con los instrumentos internacionales en la materia de los que México es parte; sin embargo, en este caso no se explicita en qué consiste dicha suplencia o cómo se aplica para el caso concreto.

Notificación personal para indígenas

El TEPJF ha tomado como una diferenciación de trato en el acceso a la jurisdicción del Estado el notificar personalmente a las perso-

nas y comunidades indígenas. Este criterio se aplicó en la mayoría de las sentencias analizadas en el presente trabajo. En el SIDH, ha sido una práctica común de la Corte IDH notificar sus sentencias por vías distintas a la publicación en los diarios o periódicos oficiales cuando se trata de pueblos o comunidades indígenas. Tal es el caso de la última sentencia de dicha Corte relacionada con derechos de los pueblos indígenas, en la cual señaló que:

El Tribunal considera apropiado que el Estado dé publicidad, a través de una emisora radial de amplia cobertura [...], al resumen oficial de la Sentencia, en español, en kichwa y en otras lenguas indígenas de esa subregión, con la interpretación correspondiente (Corte IDH 2012a, párrafo 308).²⁵

Algunos de los argumentos esgrimidos por el TEPJF por los cuales se llega a la conclusión de la obligación de notificación personal tomando en cuenta que se trata de personas o comunidades indígenas, son los siguientes:

El Tribunal reconoce que el artículo 30, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) dispone que no requerirán de notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación los actos y las resoluciones que deban hacerse públicos mediante el Diario Oficial de la Federación o los diarios o periódicos de circulación nacional o local,

Sin embargo, el dispositivo en comento no es el único que rige las cuestiones atinentes de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando son promovidos por los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para la defensa de tales prerrogativas, mismas que

²⁵ Otros casos en los que la Corte IDH ha ordenado notificar la sentencia por transmisión radial son: caso *Yatama vs. Nicaragua* (Corte IDH 2005b, párrafos 252-3); caso *Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay* (Corte IDH 2006b, párrafo 236), y caso *Chitay Nech y otros vs. Guatemala* (Corte IDH 2010b, párrafo 246).

se encuentran íntimamente vinculadas con los derechos de autonomía política de las colectividades indígenas [...] (SUP-JDC-11/2007, 92).

El Tribunal acude como fundamento al derecho de acceso a la jurisdicción del Estado y a que, en todos los juicios y procedimientos en los cuales sean parte, individual o colectivamente, sean tomadas en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, reconocido en el artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución. En el ámbito del derecho internacional acude al artículo 8, apartado 1, del Convenio 169 de la OIT.

El Tribunal considera entonces que lo anterior

se traduce en el deber del órgano judicial o jurisdiccional competente para conocer y resolver de la controversia en la cual formen parte los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas (individual o colectivamente) de interpretar las disposiciones constitucionales y legales que rigen el proceso contencioso y la materia sustantiva del litigio, con especial consideración de las normas consuetudinarias indígenas del caso y de las particulares condiciones o cualidades culturales del pueblo o comunidad de que se trate, mismas que comprenden los modos de vida y costumbres, los conocimientos y el grado de desarrollo artístico, científico o industrial de un determinado conglomerado humano socialmente cohesionado, que les identifica entre sí y les permite autoadscribirse como miembros de ese grupo social (SUP-JDC-11/2007, 93).

El Tribunal añade

Tales costumbres y especificidades culturales de los pueblos y comunidades indígenas deben ser ponderados por el juzgador al momento de resolver la controversia o litigio en el cual sean parte los integrantes de estas colectividades, pero también

al momento de analizar la satisfacción de los requisitos de procedencia de algún juicio o recurso, dada la importancia que revisten, pues únicamente mediante su acreditación es factible estudiar el fondo del asunto y, en su caso, obtener una tutela judicial completa y efectiva [...] (SUP-JDC-11/2007, 94).

A partir de todo ello, el Tribunal llega a la conclusión, para el caso concreto de la sentencia SUP-JDC-11/2007, de que

[...] si se toman en cuenta las especificidades culturales indígenas, resulta claro que la publicación en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca [...] no puede considerarse un medio apto y suficiente para difundir o comunicar a los destinatarios del acto su contenido [...] (SUP-JDC-11/2007, 95).

El Tribunal continúa su argumento diciendo

[...] en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, particularmente de aquellos asentados en zonas o localidades preponderantemente rurales, con escasos o precarios medios de transportes y de comunicación, que por lo mismo padecen altos índices de pobreza y marginación, que a su vez se traducen en niveles de escolaridad menores en relación con el resto de la población, con la consecuente extensión más o menos generalizada del analfabetismo, parece claro que no se surten los elementos considerados por el legislador para dotar de eficacia publicitaria a los actos o resoluciones publicadas en los diarios o periódicos oficiales, dado que en localidades en las cuales la población presenta las características señaladas, las publicaciones de este tipo no tienen la circulación suficiente y, cuando llega a circular, no siempre es en la misma fecha en que se publicó, además que la escasa escolaridad, así como las circunstancias propias de las costumbres del pueblo o comunidad, en donde la lengua indígena constituye un eje fundamental en las relaciones sociales, siendo en

algunos casos el único sistema de comunicación verbal y escrito al que tienen acceso un número determinado de sus miembros, inhiben a las publicaciones de esta clase su eficacia comunicativa, presupuesto de la norma en comento (SUP-JDC-11/2007, 96-7).²⁶

Esta última sentencia, además, señala:

resulta indubitable que la sola emisión del acto de autoridad que cause perjuicio y su publicación en el periódico oficial, no puede considerarse como medios aptos y suficientes para difundir o comunicar a los destinatarios el acto impugnado y su contenido, ante la dificultad natural que pudiera encontrarse para que se alleguen de tal instrumento (SUP-JDC-61/2012, 15).

En el mismo sentido, señaló el Tribunal que:

[...] no puede exigírseles a los ciudadanos de este municipio estar atentos de los actos y comunicados de autoridad que se difunden a través del periódico oficial de la entidad, pues no hay ni siquiera indicios que sugieran que dicho órgano de difusión se distribuya regularmente en el municipio en cuestión. Por el contrario, los elementos de información con los que se cuenta apuntan a la inexistencia de condiciones materiales reales para que la ciudadanía en general acceda o consiga oportunamente el periódico oficial [...] (SUP-JDC-11/2007, 104).

Así como la SUP-JDC-11/2007, la sentencia SUP-JDC-2542/2007 determinó que

[...] debe partirse de la base que dadas las especificidades culturales de esa clase de grupos o comunidades que se rigen por las normas de derecho consuetudinario, no puede considerarse a la publicación [de un] decreto a través del

²⁶ En sentido similar se manifiesta el Tribunal en la sentencia SUP-JDC-61/2012 (14-5).

Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca como un medio apto y suficiente para difundir o comunicar a los destinatarios el acto impugnado y su contenido, ante la dificultad natural que pudiera encontrarse para que se alleguen tal instrumento (SUP-JDC-2542/2007, 24).

Asimismo, señaló que

[...] el ejercicio de la acción no podría depender de ese acto de publicación, que además de estar fuera del alcance de los actores, por estar encomendado a un órgano del Estado, no necesariamente garantizaría que esos grupos y comunidades se enteraran cabalmente de su contenido para estar en posibilidad de impugnarlo (SUP-JDC-2542/2007, 24).

De acuerdo con estos criterios, el TEPJF ha ordenado notificar personalmente en las sentencias SUP-JDC-11/2007, así como su incidente de inejecución de sentencia; SUP-JDC-2542/2007, también sus incidentes de inejecución de sentencia de 2 de abril de 2008 y 16 de julio de 2008; SUP-JDC-2568/2007, así como su incidente de inejecución de sentencia; SUP-JDC-215/2008; SUP-JDC-502/2008; SUP-JDC-504/2008; SUP-JDC-488/2009, así como sus dos incidentes por indebido cumplimiento de fechas 1 de junio de 2009 y 22 de julio de 2009, y SUP-JDC-9167/2011.

Otro tema que se ha tratado en varias de las sentencias analizadas, a propósito de la notificación personal, es el del criterio para determinar quiénes son indígenas. Al respecto, cabe recordar que tanto el Convenio 169 de la OIT (artículo 1.2) como la Constitución (artículo 2, segundo párrafo) consideran la autoidentificación como el criterio fundamental para determinar quién es o no indígena. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 33) señala que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Es decir, la persona determi-

na su propia pertenencia a un pueblo indígena y a la comunidad, y el pueblo al que pertenece es quien lo confirma.

La CEACR de la OIT, en una observación hecha al Estado mexicano, le ha solicitado que

se asegure de que al implementar [...] reformas, los distintos estados no incluirán criterios de cobertura o de definición distintos de los federales y/o que restrinjan la definición consagrada en el artículo 1 del Convenio” (OIT 2005a, párrafo 9).

Por su parte, la Corte IDH ha dicho que

la identificación de la Comunidad, desde su nombre hasta su composición, es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía. Este ha sido el criterio [de dicha Corte] en similares situaciones. Por tanto, la Corte [IDH] y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que en este sentido presente la comunidad, es decir, la forma cómo ésta se auto-identifique (Corte IDH 2007, párrafo 164).²⁷

Asimismo, la CIDH añade que “corresponde a la comunidad [...] identificar su propio nombre, composición y pertenencia étnica, sin que el Estado u otros organismos externos lo hagan o lo controviertan” (CIDH 2009, párrafo 31).

El Informe del diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, señala que el criterio establecido en el artículo 2, segundo párrafo, de la Constitución, por el cual “la conciencia de su identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”, también se conoce como derecho a la autoadscripción, y define ésta como:

²⁷ En sentido similar, véase Corte IDH (2010c, párrafo 37).

el acto voluntario de personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado nacional y que se identifica como tal (OACNUDH 2007, 39).

El TEPJF retoma el criterio de autoadscripción en la sentencia SUP-JDC-61/2012 en el sentido siguiente:

[...] este órgano jurisdiccional toma en cuenta que los destinatarios de la notificación son integrantes de una colectividad indígena y es incuestionable que la determinación debía comunicarse en forma efectiva a quienes se dirigió el acto, para que de esta forma estuvieren en posibilidad real de decidir la postura que adoptarían. Para lo anterior, se debe tener presente que los actores se asumen como integrantes de una comunidad indígena (Cherán) y por esa calidad subjetiva les son aplicables las disposiciones que rigen en el derecho indígena del sistema jurídico nacional. Es suficiente el criterio subjetivo de autoadscripción por los propios actores como integrantes de una comunidad indígena (purépechas), lo cual no está controvertido en el presente asunto, para que se les resulte aplicable, en una perspectiva garantista que considere sus particulares condiciones y necesidades (artículos 2º, párrafo tercero, de la Constitución federal, así como 1º, párrafo 2, del Convenio 169 ya precisado y 9º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas) (SUP-JDC-61/2012, 12-3).

Lo mismo ocurre con la sentencia SUP-JDC-11/2007:

[...] los promoventes enderezan su acción sobre la base de afirmar ser residentes en el aludido municipio y formar parte

de la comunidad indígena respectiva y exigen el respeto de sus tradiciones y normas consuetudinarias para la elección de sus autoridades municipales, lo cual es suficiente para considerarlos como ciudadanos integrantes de dicha comunidad indígena, pues conforme el artículo 2, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. En todo caso, a quien afirme lo contrario corresponde aportar los medios de prueba atinentes [...] (SUP-JDC-11/2007, 110).

Si bien en la última de las sentencias citadas se extraña la fundamentación en los estándares internacionales, hemos de reconocer que la postura asumida por el Tribunal es acorde con los mismos.

Requisitos de procedencia

Al igual que en el caso de la suplencia de la queja, el TEPJF señala criterios de flexibilidad para poder tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales al considerar los requisitos de procedibilidad y las causas de improcedencia. En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-502/2008 fundamenta su postura, junto con otra normativa local, en la Constitución federal, artículo 2, apartado A, fracción VIII, y en el Convenio 169 de la OIT, artículo 8, apartado 1:

[...] el juzgador debe atender a las costumbres y especificidades culturales de dichos entes para determinar la publicación eficaz del acto o resolución reclamado. Esto es así, puesto que en las zonas aludidas, los altos índices de pobreza, los escasos medios de transporte y comunicación, así como los niveles de analfabetismo que se pueden encontrar, traen

como consecuencia la ineficaz publicitación de los actos o resoluciones en los diarios o periódicos oficiales además, de que en varios casos la lengua indígena constituye la única forma para comunicarse, lo que dificulta una adecuada notificación de los actos de la autoridad (SUP-JDC-502/2008, 29).

En ese sentido, el Tribunal añade:

[...] resulta incuestionable que las determinaciones tomadas por parte de las autoridades electorales deban comunicarse a los miembros de comunidades y pueblos indígenas en forma efectiva y conforme a las condiciones específicas de cada lugar, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio.

Por lo anterior, en este tipo de supuestos, no se puede exigir a ciudadanos pertenecientes a pueblos indígenas estar atentos a las sesiones del Congreso local o a los comunicados que las autoridades realicen de sus actuaciones a través del periódico oficial y que, los efectos jurídicos corran a partir de las publicaciones que se lleven a cabo, sino será la autoridad jurisdiccional la que en cada caso, determine el cumplimiento del requisito formal de presentación oportuna del medio de impugnación (SUP-JDC-502/2008, 32-3).

Para el argumento anterior, el Tribunal retoma su propio criterio, sustentado en la jurisprudencia 15/2010 y también señala que

no puede exigírseles a los ciudadanos que, el medio de impugnación que enderezaran en contra del cómputo, resultado, declaración de validez y entrega de constancias de mayoría, fuera promovido en contra de un acto que no resulta definitivo para los efectos precisados (SUP-JDC-502/2008, 34).

Así, claramente el Tribunal establece, siguiendo la tesis relevante XXII/2007, que:

cuando acuden ciudadanos pertenecientes a colectividades indígenas a solicitar la restitución de sus derechos violados a través del presente juicio federal, se deben examinar los requisitos de procedencia tomando en cuenta sus condiciones particulares (SUP-JDC-502/2008, 40).

V. Conclusiones

El TEPJF tiene en gran medida la posibilidad de validar o invalidar procedimientos y mecanismos tradicionales indígenas, por ello es muy importante que se atiendan los estándares internacionales en materia de derechos humanos, pues hay decisiones que pudieran impactar y definir la historia de comunidades y pueblos indígenas. La toma de decisiones sin un estudio minucioso y concienzudo podría incluso llegar a dañar severamente una práctica tradicional indígena. Esto cobra aún más realce tomando en cuenta el gran porcentaje de población indígena que existe en México.

No obstante lo anterior, del análisis de las 13 sentencias proporcionadas por el TEPJF en materia indígena, se encontró que existe una incorporación desigual de los estándares internacionales en la materia por parte de las diversas sentencias del Tribunal. Así, si bien se encontraron sentencias con amplias referencias a los diversos instrumentos internacionales en la materia, incluso a la jurisprudencia y doctrinas internacionales, también se encontraron sentencias donde los estándares internacionales no aparecen, o se presentan sin ningún análisis, o, en todo caso, no se analizan a profundidad.

En cuanto a los temas analizados, existen materias más ampliamente desarrolladas, con una verdadera aplicación de estándares internacionales. Tales son los casos del derecho a la consulta y la suplencia de la queja. Sin embargo, existen otras

en las que la aplicación de estándares internacionales es muy desigual, tal es el caso del derecho a que sean consideradas sus costumbres y especificidades culturales.

Es importante tomar en cuenta que, a partir de la reforma constitucional, el artículo 1 establece la obligación para que el juzgador acuda a los tratados internacionales y los aplique al caso concreto. De ahí que se espera que los juzgadores sigan retomando, desarrollando y aplicando dichos estándares internacionales de una manera sistemática y con una metodología bien definida. Si bien en muchos casos los estándares internacionales ya eran invocados con anterioridad a la reforma constitucional, con mayor razón una vez que se ha dado dicha reforma, constituye una obligación de todo juzgador ejercer un control de convencionalidad.

VI. Fuentes consultadas

- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Informe: Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1988. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio. Serie C No. 4. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 1989. Caso Godínez Cruz vs. Honduras. Sentencia de 20 de enero. Serie C No. 5. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 1990. Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90

- del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_11_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2000. Caso *Bámaca Velázquez vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre. Serie C No. 70. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2001. Caso *Hilarie, Constantine y Benjamín y Otros vs. Trinidad y Tobago, Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de junio. Serie C No. 94. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_94_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2005a. Caso de la Comunidad Indígena *Yakye Axa vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio. Serie C No. 125. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2005b. Caso *Yatama vs. Nicaragua, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio. Serie C No. 127. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2006a. Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre. Serie C No. 154. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2006b. Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo. Serie C No. 146. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2007. Caso del Pueblo *Saramaka vs. Suriname, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre. Serie C No. 172. Disponible en

- http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2009a. Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados. Excepciones preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de septiembre. Serie C No. 204. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_204_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2009b. Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de julio. Serie C No. 197. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2010a. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre. Serie C No. 220. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2010b. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo. Serie C No. 212. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_212_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2010c. Caso Xákmok Kasek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto. Serie C No. 214. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2011. Caso Familia Barrios vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre. Serie C No. 237. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_237_esp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2012a. Caso Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio. Serie C No. 245. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/>

- docs/casos/articulos/seriec_245_esp1.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2012b. Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia. Excepción preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre. Serie C No. 248. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp1.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011. Resolución dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010 y votos particulares formulados por los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como votos particulares y concurrentes de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. 4 de octubre.
- Escalante Betancourt, Yuri *et. al.* 2002. *La experiencia del peritaje antropológico*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Jurisprudencia 13/2008. COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 2009*, año 2, número 3 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 17-8.
- . 15/2008. COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 2009*, año 2, número 3, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 16-7.
- . 15/2010. COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE

- PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA. Disponible en <http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=1374> (consultada el 12 de noviembre de 2012).
- 27/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 2011*, año 4, número 9, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 17-8.
- 28/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 2011*, año 4, número 9, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 19-20.
- 15/2012. COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 2010*, año 3, número 6, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 21-2.
- 19/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 2012*, año 5, número 10, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 30-2.
- Leon Beals, Ralph. 1946. *Cheran: a Sierra Tarascan Village*. Estados Unidos de America: Cooper Square Publishers.
- LFPEP. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. 2003. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- López Bárcenas, Francisco. 2002. *Legislación y derechos indígenas en México*. México: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Casa Vieja.
- OACNUDH. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos. 2004. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: OACNUDH.
- . 2007. *Informe del Diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México*. México: OACNUDH.
- OEA. Organización de los Estados Americanos. 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 1989. Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio núm. 169). Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 1998. GB.272/7/2. Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por los Estados Unidos Mexicanos del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la delegación sindical D-III-57 sección XI del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Radio Educación Adoptado por el Consejo de Administración en su 272ª sesión. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2506985,es:NO (consultada el 13 de noviembre de 2012).

- . 1999. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Informe III (parte 1 A). Convenio núm. 169. México. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2173128,102764,México,1998 (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2001. GB.282/14/2. Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), adoptado por el Consejo de Administración en su 282ª sesión. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507223,es:NO (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2004. GB.289/17/3. Informe del Comité encargado de examinar las reclamaciones en las que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH), el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México (STUNAM), el Sindicato Independiente de Trabajadores de La Jornada (SITRAJOR) y el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), adoptado por el Consejo de Administración en su 289ª sesión. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507235,es:NO (consultada el 13 de noviembre de 2012).

- . 2005a. 75ª reunión de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Observación. Disponible en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displayAllComments.cfm?conv=C169&ctry=0410&hdroff=1&lang=ES#2005> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2005b. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Informe III (Parte 1 A). Convenio núm. 169. Argentina. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2243437,102536,Argentina,2004 (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2007. GB.299/6/1. Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), adoptado por el Consejo de Administración en su 299ª sesión. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507321,es:NO (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI). 16 de diciembre. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2003. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Adición Misión a Mexico, Comisión de Derechos Humanos, 60º periodo de sesiones. Documento E/CN.4/2004/80/Add.2. Disponible

- en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4357.pdf?view=1> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2007. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/declaration.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- . 2009. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34. Consejo de Derechos Humanos, 12º periodo de sesiones. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.34.Add.6_sp.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca. 2006. Decreto 365. Ratificación del Acuerdo y Declaración del Consejo General del Instituto Estatal Electoral. 20 de diciembre.
- . 2007a. Decreto 7. Validación de la elección de concejales del municipio de San Juan Bautista, Guelache, Etl. 15 de diciembre.
- . 2007b. Decreto 30. Ratificación del Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral. 28 de diciembre.
- . 2008a. Decreto 605. Ratificación del Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral. 17 de abril.
- . 2008b. Decreto 654. Validez y ratificación de la elección extraordinaria para concejales de ayuntamiento de Tanetze de Zaragoza, Villa Alta, Oaxaca. 27 de junio.
- Sentencia SUP-JDC-13/2002. Autores: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortíz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez. Autoridad Responsable: Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en el Colegio Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/>

- [html/SUP/2002/JDC/SUP-JDC-00013-2002.htm](http://SUP/2002/JDC/SUP-JDC-00013-2002.htm) (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-11/2007. Actores: Joel Cruz Chávez y otros. Autoridad responsable: Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca y otras. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/19_SUP-JDC-11-2007.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-2542/2007. Actores: Moisés Ramírez Santiago y otros. Autoridades responsables: Instituto Estatal Electoral y Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02542-2007-Inc1.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-2568/2007. Actores Incidentistas: Florencio Soriano Ríos y otros. Autoridad Responsable: Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02568-2007-Inc1.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-215/2008. Actores: Guadalupe Rafael Merlín Cortés y otros. Autoridades Responsables: Ayuntamiento del Municipio de Santa Lucía del Camino Oaxaca y otro. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JDC/SUP-JDC-00215-2008.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-358/2008. Actores: Geraldo Virgilio Rodríguez García y otros. Autoridades Responsables: Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca y otro. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JDC/SUP-JDC-00358-2008.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-502/2008. Actores: Mario Cruz Bautista y otros. Autoridades Responsables: Sexagésima Legislatura del

- Congreso del Estado de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JDC/SUP-JDC-00502-2008.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-504/2008. Actor: Abraham López Martínez. Autoridades Responsables: Ayuntamiento de San Pablo Coatlán, Miahuatlán y LX Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JDC/SUP-JDC-00504-2008.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-484/2009. Actores: Valente Martínez Hernández y Arnulfo Hernández Moreno. Autoridad Responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-00484-2009-Inc2.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-488/2009. Incidentista: Ricardo Gerardo Higuera. Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral y Comisión Política Nacional del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-00488-2009-Inc2.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-REC-2/2011. Actor: Emilio Mayoral Chávez. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/REC/SUP-REC-00002-2011.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-REC-36/2011. Incidentista: Evic Julian Estrada. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la

- Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/REC/SUP-REC-00036-2011-Inc1.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-9167/2011. Actores: Rosalba Durán Campos y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011-Inc1.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-61-2012. Actores: Juan Fabián Juárez y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-00061-2012.htm> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- Caso Radilla Pacheco. Expediente varios 912/2010. Ministro consultor: Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Proyectista: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Disponible en <http://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Pleno/TP-140711-MBLR-912.pdf> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2010. Expediente varios 912/2010. Disponible en http://fuerosmilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/Varios_912_2010.pdf (consultada el 6 de febrero de 2013).
- Tesis CLI/2002. USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. *Compilación 1997-2010: Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, tomo II, volumen 2, 1676-7.
- CXLV/2002. Actor: Herminio Quiñones Osorio y otro. Autoridades responsables: LVII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral y

- otro. Disponible en <http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=328> (consultada el 13 de noviembre de 2012).
- XXXVII/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL DE SUS DERECHOS, DEBE APLICARSE LO DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 50-1.
- XLI/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 52-3.
- XLII/2011. USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD, SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 72-3.
- XLIII/2011. USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. EDAD MÍNIMA PARA OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN MUNICIPAL (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 75-6.

Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral es el número 53 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en agosto de 2013 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.