

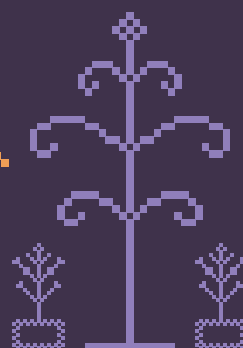
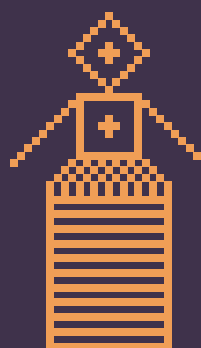
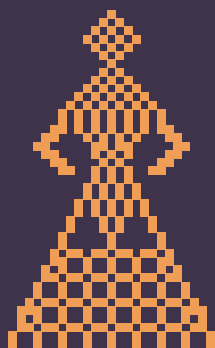
Casos relevantes

de la **Defensoría Pública Electoral**
para **Pueblos y Comunidades Indígenas**

Janine M. Otálora Malassis
Eginardo Hernández Andrés
Marianela Delgado Nieves
Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo
Yasmín Betanzos Torres
Rosita de Lourdes Cancino Verdi
Juan Carlos Martínez Hernández
Ana Claudia Martínez Coutigno
Carlos Francisco López Reyna



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



**Casos relevantes
de la Defensoría Pública
Electoral para Pueblos
y Comunidades Indígenas**

Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas

*Janine M. Otálora Malassis
Eginardo Hernández Andrés
Marianela Delgado Nieves
Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo
Yasmín Betanzos Torres
Rosita de Lourdes Cancino Verdi
Juan Carlos Martínez Hernández
Ana Claudia Martínez Coutigno
Carlos Francisco López Reyna*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2020

Editorial TEPJF

342.7108

M6

C135r

Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas / Janine M. Otálora Malassis [y otros ocho]; López Santiago, Marina Martha, mensaje; Otálora Malassis, Janine M., presentación. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020.
1 recurso en línea (176 páginas) : figuras, cuadros

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-708-516-4

1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sentencias - México. 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Jurisprudencia - México. 3. Derechos de los pueblos indígenas - México. 4. Jornada electoral - Instalación de casillas -México. 5. Sistemas normativos internos - México. 6. Voto - Voto activo - México. 7. Representación política - México. 8. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Credencial para votar - México. I. Otálora Malassis, Janine M., autora. II. López Santiago, Marina Martha, mensaje. III. Otálora Malassis, Janine M., presentación. IV. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral
para Pueblos y Comunidades Indígenas*

1.ª edición, 2020.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-516-4

Directorio

Sala Superior

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Presidente

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Presidente

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Daniel Márquez Gómez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Mensaje | 11 |
| Presentación | 13 |
| Caso Rosa Pérez. Un parteaguas | 19 |
| <i>Janine M. Otálora Malassis</i> | |
| Terminación anticipada de mandato en sistemas normativos internos. Caso Santiago Comaltepec, Oaxaca | 37 |
| <i>Eginardo Hernández Andrés</i> | |
| Derecho de las comunidades indígenas a la administración directa de recursos públicos | 53 |
| <i>Marianela Delgado Nieves</i> | |
| Derecho a la autonomía de los pueblos originarios en San Andrés Totoltepec | 69 |
| <i>Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo</i> | |
| Caso de la primera casilla extraordinaria en un campamento de desplazados internos | 87 |
| <i>Yasmín Betanzos Torres</i> | |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Indígenas tsotsiles. Derecho al voto activo de personas en prisión preventiva | 105 |
| <i>Rosita de Lourdes Cancino Verdi</i> | |
| Sentencias para una democracia sin discriminación contra las mujeres indígenas | 119 |
| <i>Juan Carlos Martínez Hernández</i> | |
| Vínculo comunitario. Herramienta para la representación política de los pueblos indígenas | 131 |
| <i>Ana Claudia Martínez Coutigno</i> | |
| Pueblo indígena como dato personal en la credencial para votar. Caso pueblo kiliwa | 159 |
| <i>Carlos Francisco López Reyna</i> | |
| Autorías | 173 |

Mensaje

En el contexto de las acciones de maximización y protección de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas emprendidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI) ha ocupado un papel primordial desde su creación en 2016, al constituir, por medio de sus servicios gratuitos de asesoría y defensa electoral, una protección jurídica especial para acortar las brechas de desigualdad. Con ello contribuye a que los pueblos y las comunidades indígenas estén en aptitud de acceder, en condiciones de igualdad material respecto de las demás personas, a la jurisdicción electoral completa y efectiva para la defensa y protección de sus derechos político-electorales.

En este sentido, consciente de la gran importancia de difundir los servicios gratuitos que brinda, la DPEPCI ha decidido publicar, en el marco de su cuarto aniversario, el presente compendio para que el público en general conozca de los casos relevantes litigados por esta Defensoría y que han fijado precedentes importantes en la defensa de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas.

Por esta vía buscamos sumarnos al fortalecimiento y la consolidación de un acceso efectivo a la justicia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas, brindando la más amplia garantía y protección de sus derechos.

Marina Martha López Santiago
Titular de la Defensoría Pública Electoral para
Pueblos y Comunidades Indígenas

Presentación

Es un gran honor presentar al público esta importante obra, la cual habla de los esfuerzos que ha realizado la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a más de cuatro años de su creación (abril de 2016), para proteger los derechos político-electorales de las y los indígenas.

En México, históricamente los pueblos indígenas han demandado y luchado por el reconocimiento de su identidad, la conservación de su cultura y el respeto a sus usos y costumbres, así como a su autonomía y autogobierno.

En 2001 el constituyente permanente estableció, en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 2001), el reconocimiento de esta nación como pluricultural, donde los pueblos indígenas son los pueblos originarios y tienen derecho a la libre determinación y a la representación.

No obstante este importante reconocimiento en la ley fundamental, a la fecha el sistema electoral no prevé reglas específicas para el ejercicio y la protección de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.

Ante ese vacío legal, el TEPJF ha asumido la responsabilidad de hacer valer sus derechos. De esta forma, mediante sus sentencias, ha facilitado el acceso de los pueblos y las comunidades indígenas a la justicia electoral y ha fortalecido el ejercicio de sus derechos.

Cabe mencionar que en los años previos a la creación de la DPEPCI, el Tribunal Electoral resolvía asuntos relacionados con la protección de los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas, sin que tuvieran realmente asegurado el derecho a una defensa adecuada y, con ello, todas las garantías que demandan el debido proceso y el acceso a la jurisdicción del Estado.

Por ello, se decidió actuar con eficacia y fue así que se creó la Defensoría, que tuvo el honor de encabezar durante su organización e inicio de funciones, dirigiendo un pequeño equipo en número de personas pero grande en entusiasmo, profesionalismo y compromiso con los derechos humanos de las y los indígenas.

Con la DPEPCI, el Tribunal busca saldar una deuda del Estado mexicano con las comunidades indígenas. Se parte de considerar que el derecho de acceso a la justicia es fundamental para el goce efectivo de cualquier otro derecho humano. Se piensa que, efectivamente, solo garantizando la protección jurisdiccional ante cualquier situación que de forma potencial pueda resultar en lesión de un derecho es posible lograr su ejercicio real. Sin duda, este acceso resultaba crucial para las comunidades indígenas y sus integrantes, que con frecuencia se enfrentan a obstáculos derivados de las condiciones socioeconómicas, geográficas y lingüísticas en las que viven.

Se observa que los pueblos y las comunidades indígenas tienen múltiples dificultades para contratar un representante legal. Asimismo, los procedimientos judiciales del aparato estatal les resultaban desconocidos, así como ajenos a sus instancias y mecanismos de solución de conflictos.

De esta forma, la Defensoría se colocó como un puente entre estos colectivos y las instituciones de justicia electoral. Desde entonces, su trabajo se ha orientado a que los pueblos y las comunidades indígenas vean en la DPEPCI una instancia a su servicio, pero también que reconozcan a los jueces y tribunales como instancias que ofrecen el servicio público de justicia en su beneficio.

A partir de su creación —y hasta septiembre de 2019—, la Defensoría ha atendido más de 480 servicios de defensa y asesoría legal a favor de los pueblos y las comunidades indígenas. Ha ofrecido también numerosas actividades de capacitación y difusión para las personas indígenas.

Estoy convencida de que su función hoy es fundamental e indispensable, a fin de superar los obstáculos que existen para una defensa efectiva de los derechos de los pueblos indígenas, contribuyendo, al mismo tiempo, a la reversión de injusticias históricas y a la neutralización de desigualdades estructurales.

Quiero expresar mi mayor reconocimiento a las y los defensores que han consolidado este esfuerzo, quienes son, además, los autores de los artículos de este libro en todos los sentidos. Su labor y trabajo incluso han sido reconocidos a nivel internacional.

En esta obra se presentan, a las y los lectores, casos emblemáticos que la Defensoría ha tomado y que han permitido a las personas indígenas ejercer sus derechos político-electorales.

Eginardo Hernández Andrés —por medio del caso de la comunidad indígena de Santiago Comaltepec, Oaxaca— permite apreciar cómo las instancias de justicia deben juzgar con perspectiva intercultural y cómo el derecho consuetudinario de los pueblos y las comunidades indígenas (que privilegia los derechos colectivos) está a la misma altura que la norma formalmente legislada (que privilegia derechos individuales). En este caso, se confirmó el derecho de la comunidad indígena a terminar de manera anticipada el mandato de sus autoridades municipales.

Además, Marianela Delgado Nieves comenta casos en los que las comunidades indígenas lograron el reconocimiento del derecho a ejercer y administrar directamente los recursos públicos municipales que les corresponden. Lograr dicha administración de recursos públicos —ante las instancias de justicia— fortaleció el reconocimiento del derecho consuetudinario y de autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas.

Por su parte, Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo presenta el caso de la comunidad de San Andrés Totoltepec, en Tlalpan, Ciudad de México, que se ha convertido en un asunto paradigmático para que los pueblos originarios del centro del país soliciten la garantía de su derecho a la libre determinación y autonomía en la elección de sus autoridades representativas.

También hay casos que han permitido la ampliación de la defensa de los derechos humanos. Yasmín Betanzos Torres muestra el caso de indígenas desplazados por hechos de violencia en Chiapas, quienes

solicitaron ejercer su derecho al voto y la instalación de casillas especiales en su campamento. Se trata de un derecho que les fue reconocido y que, gracias a la determinación de las instancias de justicia electoral, pudieron ejercer.

A su vez, Rosita de Lourdes Cancino Verdi desarrolla un caso no solo emblemático para las personas indígenas, sino para toda la población carcelaria en el país. Efectivamente, este caso remite a la reflexión de que la población privada de su libertad es un grupo en situación de vulnerabilidad al que durante la historia se le han cancelado sus derechos básicos. De manera independiente de la causa y la duración de la privación de la libertad, las personas que la padecen deben mantener el estatus que les otorga la ciudadanía y ejercer sus derechos políticos. A partir de la demanda de seis indígenas tsotsiles de Simojovel, Chiapas, presos desde hacía más de 15 años, una sentencia del TEPJF reconoció el derecho a votar de las personas privadas de su libertad e instruyó al Instituto Nacional Electoral (INE) a implementar un programa de prueba con miras a las elecciones federales intermedias de 2024.

Juan Carlos Martínez Hernández y quien suscribe abordamos casos de violencia política en razón de género en San Martín Zacatepec, Oaxaca, y Chenalhó, Chiapas, en los cuales mujeres electas a puestos municipales sufrieron violencia, a fin de impedirles desempeñar su encargo. Son casos emblemáticos en la lucha de las mujeres por la igualdad sustantiva y el ejercicio de sus derechos político-electorales. En estos artículos, se relata la intervención de la DPEPCI, la restitución de las mujeres en su cargo público y la protección de las autoridades vinculadas para que pudieran ejercer su derecho a ser votadas.

Ana Claudia Martínez Coutigno —quien dejó la Defensoría en julio de 2019— hace una reflexión pertinente acerca de la tensión existente entre la importancia de que más personas indígenas accedan a la representación en los órganos del Estado, mediante acciones afirmativas, y la carga de la autoadscripción calificada que les impone la obligación de acreditar vínculos con la comunidad indígena a la que se dicen pertenecer.

Finalmente, Carlos Francisco López Reyna comenta el caso en el que integrantes del pueblo kiliwa solicitaron la inclusión del nombre de su grupo étnico en la credencial para votar del INE. Fue un caso que involucró el derecho al reconocimiento a la identidad.

Estos son algunos casos en que la Defensoría ha trabajado a favor de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Sin embargo, cabe mencionar que esta misión no le corresponde exclusivamente a la DPEPCI.

Justamente, es deber de todas y todos, como sociedad, trabajar y esforzarnos para derribar los muros de la discriminación y la desigualdad, que impiden a las y los indígenas salir adelante y, además, los mantienen entre los grupos más necesitados y con mayores carencias en el país.

Las y los indígenas merecen ejercer la totalidad de sus derechos a plenitud. Tienen también mucho que enseñarnos a partir de su cosmovisión y su amor a la tierra, así como a partir de sus tradiciones y organización del trabajo colectivo. Para que esto sea posible, el ejercicio de sus derechos político-electorales constituye un peldaño básico porque, a partir de una debida representación en los asuntos públicos, esta población podrá hacer oír su voz y decidir no solo acerca del destino de sus comunidades, sino del país en su conjunto.

La Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas es una gran aliada en esta causa y en esta lucha democrática. Este libro nos da cuenta de ello, el cual se terminó de escribir en septiembre de 2019.

Fuentes consultadas

DOF. Diario Oficial de la Federación. 2001. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1.º, se reforma el artículo 2.º, se deroga el párrafo primero del artículo 4.º, y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14 de agosto. [Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001 (consultada el 5 de septiembre de 2019)].

Janine M. Otálora Malassis
Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Caso Rosa Pérez. Un parteaguas

Janine M. Otálora Malassis

Introducción

La Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI) es el órgano autónomo, creado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), encargado de brindar asesoría y defensa gratuitas a las comunidades indígenas y a las personas que las integran. Su creación respondió a la necesidad advertida por el Tribunal y fue evidenciada por el número de casos relacionados con la protección de los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas: 2,434 asuntos atendidos entre 2006 y 2016.

Por supuesto, los casos que llegaban ante el TEPJF fueron solamente una pequeña porción de los asuntos que ameritaban la protección del Estado. Las comunidades indígenas y sus integrantes con frecuencia se enfrentan a obstáculos derivados de las condiciones socioeconómicas y lingüísticas en las que viven. En muchos casos se trata de personas que no hablan español y que no tienen recursos para contratar a un representante legal. Además, los procedimientos judiciales del aparato estatal les resultan desconocidos y, sobre todo, ajenos a sus instancias y mecanismos de solución de conflictos.

Este contexto es particularmente grave si se considera que el derecho de acceso a la justicia es fundamental para el goce efectivo de cualquier otro derecho humano: únicamente garantizando la protección

jurisdiccional ante cualquier situación que, potencialmente, pueda resultar en lesión de un derecho, se puede lograr su ejercicio real. Es por ello que, con la creación de la Defensoría, el Tribunal pretendió cumplir con su obligación constitucional de garantizar el acceso a la justicia a todas las personas y, en especial, que los pueblos indígenas no tengan que hacer esfuerzos desmedidos o exagerados para acceder a la justicia del Estado.

Cuando, en marzo de 2016, la Defensoría iniciaba su labor, no se esperaba que su actuación llegaría a ser muy relevante en tan poco tiempo. Fue una sorpresa para todas y todos que uno de los primeros asuntos para ser representado por la DPEPCI iba a ser de gran trascendencia: el caso de Rosa Pérez Pérez, alcaldesa de Chenalhó, Chiapas, quien fue obligada a renunciar a su cargo mediante hechos violentos y amenazas a ella y a otras personas de su cabildo.

Este caso, el primero de violencia política de género atendido por la DPEPCI y resuelto por el Tribunal Electoral, de inmediato se convirtió en un paradigma. La renuncia forzada de Rosa Pérez evidenció la importancia de contar con un servicio de asesoría y defensa para las personas indígenas y, en particular, para las mujeres víctimas de violencia política. Asimismo, mostró, de forma brutal, los obstáculos que enfrentan las mujeres que quieren participar activamente en la política ocupando cargos en los ayuntamientos, así como las deficiencias del marco legal mexicano en cuanto a su protección.

En el presente trabajo se abordarán los detalles del caso de Rosa Pérez desde la perspectiva de la Defensoría y desde la interpretación realizada por la Sala Superior del TEPJF, situándolo en un contexto más amplio de la violencia política en razón de género.

Contexto de la violencia

Es común escuchar en las discusiones y leer en los trabajos académicos y periodísticos respecto de un importante incremento de los casos de violencia política en razón de género. Este aumento ha generado nuevos contextos y mayores obstáculos para las mujeres en la política, convirtiéndose en uno de los temas principales de interés público.

Para comprender este fenómeno, es necesario cuestionarse acerca de su definición, de sus razones y de las particularidades que adquiere en ciertos contextos.

¿Qué es la violencia política en razón de género?

Para establecer una definición del fenómeno de violencia política en razón de género, es necesario tomar en cuenta que se trata de un tipo específico que cabe en el fenómeno más amplio de violencia contra la mujer. Esta, a su vez, es “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (OEA, disposición primera, 1994) o “una forma de discriminación que le impide gravemente el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” (Comité CEDAW, 1, párrafo 1, 1992).

Se puede decir, entonces, que se trata de un fenómeno originado a partir de las diferencias que la cultura genera entre los hombres y las mujeres como consecuencia del surgimiento de los roles de género que trasladan las diferencias biológicas entre los sexos a los ámbitos social, económico y político. Como consecuencia, las ideas, las actividades e, incluso, la vida de las mujeres está subvalorada frente a sus contrapartes masculinas. La violencia de género es, justamente,

el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestras sociedades: se ejerce sobre las mujeres y las niñas por el simple hecho de serlo, por considerarlas carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión (Otálora 2017, 147).

Como la desigualdad entre hombres y mujeres está presente en todos los ámbitos de la actividad de las sociedades, la violencia que genera también permea en estos. Es el caso del ámbito de la política, en el que las mujeres, cuando pueden participar en esta, con frecuencia son víctimas de actos de violencia. Este fenómeno se ha vuelto tan recurrente que, ante la ausencia de una legislación específica, las autoridades que con mayor frecuencia se enfrentan a la violencia política en razón de género decidieron actuar y, en 2016, aprobaron el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres en razón

de Género (Segob, TEPJF, INE, FEPADE, Inmujeres, CEAJ, Conavim y Fevimtra 2016).¹

Además de señalar mecanismos para su combate, el protocolo define la violencia política contra las mujeres como un fenómeno que comprende cualquier esfera: política, económica, social, cultural, civil, familiar, en la comunidad o en un partido o institución política, por lo que incluye el ámbito público y el privado. Señala que puede ser de cualquier tipo (simbólica, verbal, patrimonial, económica, psicológica, física o sexual), y ser cometida por el Estado o por sus agentes, por superiores jerárquicos, subordinados, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos, por medios de comunicación y sus integrantes; básicamente, por cualquier persona. De manera frecuente puede ser dirigida no solo contra la mujer, sino también contra su familia, colaboradores o comunidad, buscando, con ello, afectarla (por ejemplo, al amenazar o al cometer actos de violencia contra los hijos).

De forma similar, aunque más general, Mona Krook define la violencia política en razón de género como la conducta que pretende impedir a las mujeres el acceso o desempeño de los cargos, dirigida a ellas por el hecho de ser mujeres. En tal sentido, la autora afirma que, “aunque esté dirigida a una mujer en particular, estas acciones están, de hecho, dirigidas contra todas las mujeres, en un intento por preservar la política bajo el dominio masculino” (Krook 2017, 52). Así, lo que resulta clave para el abordaje de la violencia política en razón de género es el motivo detrás de esta, el cual es “enviar un mensaje a las mujeres y a la sociedad: que las mujeres como grupo no deben participar en la política” (Krook y Restrepo 2016, 47).

¹ El Protocolo fue elaborado y aprobado, de manera conjunta, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas.

¿Qué explica el incremento de la violencia política en razón de género?

La violencia política contra las mujeres no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de México o de América Latina. En el desarrollo de la civilización, las mujeres han sido excluidas del ámbito público, ya que en las culturas:

Invariablemente, se han asignado a la mujer funciones en la esfera privada o doméstica vinculadas con la procreación y la crianza de los hijos mientras que en todas las sociedades estas actividades se han tratado como inferiores. [...] En todas las naciones, los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado ni en la crianza de los hijos. En todos los países, las tradiciones culturales y las creencias religiosas han cumplido un papel en el confinamiento de la mujer a actividades del ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa (Comité CEDAW 1997).

Sin embargo, en los años recientes los casos de violencia política en razón de género se han incrementado de manera significativa. En México, la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) reportó 141 casos de violencia política de género en los procesos electorales de 2015 y 2016 (FEPADE 2016), así como más de 200 casos entre 2016 y 2018 (Dávila 2018). Esto se ha dado en un contexto generalizado de violencia contra las mujeres: en 2018 se registraron 760 casos de feminicidio en el país, 38,478 de delitos contra la libertad y la seguridad y 166,532 por violencia familiar en que las víctimas fueron mujeres (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2019).

Por supuesto, esa ola de violencia no es un problema exclusivo de México, ya que se trata de un fenómeno generalizado, presente en muchos países del mundo, como resultado del incremento de la participación de las mujeres en los ámbitos político y económico y, en general, su mayor influencia en la toma de decisiones públicas. Las mujeres que se presentan como precandidatas o candidatas y llegan a ser electas presidentas municipales, regidoras o legisladoras, ya no

como casos de excepción, sino en números importantes que obligan a tomarlas en cuenta en los procesos públicos, son consideradas, por algunos, como una amenaza (Krook y Restrepo 2016). En palabras de Daniela Cerva:

la violencia política contra las mujeres se ha exacerbado debido al aumento de su presencia como efecto de la aplicación de la ley de cuotas. Más mujeres en la política se percibe como una amenaza debido a que la tradicional competencia que se daba sólo entre varones es suprimida dando paso a que las militantes exijan ser incluidas en los cargos dentro del partido, así como en las candidaturas a elecciones populares. Antes de las cuotas, las mujeres tenían una presencia aislada, sin ningún tipo de poder y en algunos casos —cuando figuraban— era fruto de la concesión que el partido hacía por su relación familiar con la élite o los grupos de poder. Hoy en día, las mujeres comienzan a “estorbar” porque quieren incidir en la política, con programas de trabajo y propuestas independientes (Cerva 2014, 130).

El fenómeno está acompañado por una ola de violencia generalizada presente en México y en América Latina. En este país se presenta cada vez mayor presión sobre las autoridades municipales (Valdés 2013), en especial en el contexto de la guerra contra el narcotráfico que, entre 2006 y 2015, ha cobrado la vida de más de 164,000 personas, entre ellas, 71 alcaldes y cientos de servidores públicos (“La violencia en México provoca más muertos que las guerras de Afganistán e Irak” 2015; Tonatzin 2016).

Violencia política en razón de género en las comunidades indígenas

Uno de los estereotipos comunes es que las comunidades indígenas tienden a discriminar y ejercer violencia contra las mujeres con mayor frecuencia que el resto de la sociedad. Si bien las características de género, étnicas y pobreza concurren con frecuencia en las mujeres indígenas, generando una particular situación de discriminación múltiple que las coloca en situación de vulnerabilidad en sus comunidades y frente a la sociedad en general, sería un grave error afirmar que ello obedece única y exclusivamente a los patrones culturales presentes en las comunidades (Gilas y Vázquez 2017).

Más bien, las estructuras presentes en la actualidad en las comunidades indígenas no corresponden a sus tradiciones ancestrales, sino que son un resultado de las estructuras impuestas en la Colonia. Como lo señala la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas:

Las modalidades persistentes de violaciones son ejemplos claros de la colonización, pero tales modalidades también han sido perpetuadas por las estructuras de poder postcoloniales y las prácticas estatales (Tauli 2015, punto 12).

En otras palabras, la catequización forzada durante la época colonial modificó las estructuras culturales de las comunidades indígenas, imponiendo los patrones patriarcales y, además, oprimiendo a los hombres indígenas en el ámbito público, pero empoderándolos en el privado (Cumes 2012, 12).

Como consecuencia, muchos de los pueblos y las comunidades abandonaron la visión dual y complementaria de lo masculino y lo femenino que compartían los pueblos mesoamericanos (Marcos 2011, 44), adoptando los patrones patriarcales del mundo occidental.

En este contexto, la lucha de las mujeres indígenas por la igualdad es una lucha doble: frente al Estado, ante el cual demandan el reconocimiento de los derechos colectivos de sus pueblos, y en las comunidades, exigiendo el respeto de sus derechos como mujeres.

Estos fenómenos se encuentran agravados por el contexto de violencia generalizada que vive México y por las condiciones de abandono por parte del Estado, que generan un clima particular de carencias y de violencia.

En Chiapas, los procesos electorales de los últimos años se han caracterizado por un importante incremento de violencia política generalizada, como la de en razón de género (Torres 2016). En las elecciones de 2015 se presentaron diversos casos de violencia política en razón de género, consistentes en violencia física, amenazas, acusaciones falsas o misóginas, o presiones para renunciar a la candidatura o al cargo (Mena, Martínez y Martínez 2017).

En este contexto tan complejo se debe analizar el caso de Rosa Pérez Pérez.

El caso de Rosa Pérez Pérez

Antecedentes

Rosa Pérez Pérez fue electa para el cargo de presidenta municipal de San Pedro Chenalhó, Chiapas, en los comicios de 2015. La elección fue impugnada ante las justicias local y federal, instancias que confirmaron su validez.

Meses después de que tomó posesión, un grupo minoritario de inconformes con ello, liderado por quien había obtenido el segundo lugar en dichas votaciones, realizó un conjunto de actividades violentas con el fin de presionarla para que renunciara a su cargo. Entre otras cosas, aducían que no era posible que una mujer gobernara el municipio.²

Esas personas obligaron a Rosa Pérez a firmar una carta para el Congreso estatal en la que se comprometía a renunciar al cargo en un futuro cercano. El mismo día, ella envió otra carta dirigida al presidente del Congreso, en la que dijo expresamente que no tenía intención de renunciar y que la primera carta había sido firmada bajo presión.

Después de varios hechos de violencia en la comunidad, que incluso obligaron a varios de sus habitantes a desplazarse, las personas inconformes secuestraron a dos diputados del Congreso del estado, entre ellos, al presidente. Los llevaron al municipio para exigir a Rosa Pérez que renunciara o los quemarían vivos, además, al presidente del Congreso lo vistieron de mujer en un claro acto de feminización-humillación. De manera simultánea, Rosa Pérez fue retenida en las instalaciones del estado hasta que renunciara a su cargo.

Ante esos hechos, Rosa Pérez se vio obligada a firmar su renuncia y, casi inmediatamente, el Congreso del estado la confirmó, nombrando como sustituto a un hombre, quien había obtenido el segundo lugar en la elección.

² Los hechos referidos en este y el siguiente apartado se basan en la información presentada en el juicio SUP-JDC-1654/2016.

La demanda de Rosa Pérez

Inicialmente, Rosa Pérez acudió a la justicia ordinaria. Después, al ser conocido el caso, la DPEPCI decidió buscarla para ofrecerle sus servicios, los cuales fueron aceptados.

El primer paso y la primera dificultad a la que se enfrentó la Defensoría fue la definición de la estrategia legal. En principio, un caso relativo a la elección municipal debiera ser atendido, en primera instancia, por el tribunal electoral estatal y, en su caso, la sentencia de la autoridad local podría ser impugnada ante la Sala Regional del TEPJF para llegar, posteriormente, a la Sala Superior. Sin embargo, las circunstancias particulares del caso llevaron a la DPEPCI a considerar que lo más idóneo era promover un juicio de manera directa ante la Sala Superior.

El peligro en el que se encontraba Rosa Pérez Pérez y la violencia ejercida en contra de ella y de otras personas generaban un contexto de urgencia, en el cual era importante obtener un pronunciamiento de la máxima autoridad en materia electoral para evitar la persistencia de las violaciones de las que fue víctima la alcaldesa. También lo novedoso del tema y sus trascendencias fortalecieron dicha decisión.

Así, la demanda de Rosa Pérez Pérez se presentó directamente ante la Sala Superior, cuestionando el Decreto núm. 216, emitido por el Congreso del Estado de Chiapas, por el que se determinó sustituirla del cargo de presidenta municipal de San Pedro Chenalhó y designar a Miguel Santiz Álvarez para ocuparlo. La alcaldesa argumentó que el decreto vulneró su derecho político-electoral de ser votada en su vertiente de ocupar y ejercer el cargo para el que fue electa, al derivar de una renuncia que carecía de validez al ser obtenida “bajo coacción, a cambio de salvar la vida del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, Diputado Oscar Eduardo Ramírez Aguilar y del Diputado Carlos Arturo Penagos Vargas” (SUP-JDC-1654/2016, 42).

Como agravio, se hizo valer también la violación al Estado de derecho y al orden constitucional derivado de la obtención, mediante presión y violencia, de la renuncia al cargo de una funcionaria electa democráticamente.

Asimismo, en la demanda, la alcaldesa solicitó al TEPJF que tomara las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida y la integridad física y psicológica de su persona y de sus familiares, colaboradores cercanos y simpatizantes del municipio de San Pedro Chenalhó.

La sentencia de la Sala Superior

Antes de dictar la sentencia en el caso, la Sala Superior analizó y consideró procedente la solicitud de Rosa Pérez Pérez acerca de la implementación de las medidas que aseguraran la integridad física de la alcaldesa, sus familiares y colaboradores. Por ello, ordenó a las autoridades federales y estatales —en especial, a la Secretaría de Gobernación, la FEPADE, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, al Instituto Nacional de las Mujeres, al Poder Ejecutivo local, al Congreso del Estado de Chiapas y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas— que tomaran las determinaciones y gestiones indispensables para ello.

Al resolver el caso de Rosa Pérez Pérez (SUP-JDC-1654/2016), en primer lugar, la Sala Superior fijó su postura al señalar que la situación se iba a analizar desde la perspectiva de género e intercultural. Esta responde a las obligaciones de las autoridades del Estado mexicano de emplear los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y armonizar los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos internos, con respeto siempre de los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

En segundo lugar, la Sala Superior constató que Rosa Pérez Pérez fue electa presidenta municipal de Chenalhó en un proceso democrático celebrado para la renovación de los integrantes del ayuntamiento, que reflejó una participación amplia y plural. La alcaldesa obtuvo 8,332 votos (46.72 % de la votación emitida), con lo cual quedó por demostrado que la ciudadanía del municipio expresó su voluntad de que fuese una mujer quien gobierne el ayuntamiento.

En tercer lugar, la Sala analizó las pruebas ofrecidas por las partes que la llevaron a concluir que, en efecto, no era la voluntad de la alcaldesa declinar a su mandato, sino que fue obligada a ello por medio de los hechos violentos, probados, entre otros, con las grabaciones del secuestro de los diputados locales Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del estado, y Carlos Arturo Penagos Vargas, incluidas las amenazas de quemarlos vivos si la alcaldesa no renunciaba a su cargo. Para la Sala quedó claro que:

Al menos, desde el trece de abril del año en curso [2016], un grupo de personas inconformes de la propia comunidad estuvo obstaculizando el ejercicio pleno del derecho político electoral a ser votada en su vertiente de permanencia en el cargo de la ahora promovente, ejerciendo actos de presión, para que renunciara al cargo de Presidenta Municipal (SUP-JDC-1654/2016, 72).

Asimismo, la Sala Superior consideró que en el caso hubo violencia política en razón de género, ya que en el expediente se encontraron, entre otros elementos, las amenazas del síndico municipal, quien señalaba que una mujer no debía gobernar el municipio y el hecho de que se obligara al presidente del Congreso de Chiapas a usar la ropa de mujer en un evidente acto de feminización-humillación.

A partir de los hechos acreditados, la Sala Superior determinó que la renuncia de la alcaldesa, aprobada por el Congreso del estado, carecía de validez, ya que fue firmada sin la libre voluntad de Rosa Pérez Pérez, quien fue presionada por un grupo de inconformes de la comunidad. En tanto, dicha renuncia no pudo producir efectos jurídicos de ningún tipo.

Finalmente, en la sentencia se señaló que la exigencia de la perspectiva de género es la materialización del derecho a la igualdad, lo que incluye el deber de la justicia de remediar las situaciones asimétricas de poder por medio de las medidas que permitan restituir de manera integral los derechos de la persona que hubiere sufrido una vulneración a sus derechos humanos. Esto, conforme a los estándares internacionales y criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que postula aproximarse lo más posible a una restitución integral, entendida

como garantía de los derechos y libertades conculcados, restitución de las cosas al estado al que guardaban, restauración de los bienes jurídicos injustamente afectados, reducción de las consecuencias lesivas o peligrosas, compensación por los efectos que sea imposible cancelar o excluir de otra manera y evitar reiteraciones (Corte IDH citada en SUP-JDC-1654/2016, 93).

En el caso de Rosa Pérez Pérez, la restitución integral significó su reincorporación al cargo de presidenta municipal de San Pedro, Chenalhó, para el que fue democráticamente electa.

Para la materialización de la sentencia, la Sala Superior instó al Congreso del estado, así como al Poder Ejecutivo, mediante la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública del Estado y otras dependencias que consideró pertinente, a que llevaran a cabo las medidas necesarias para la restitución de la alcaldesa a su cargo y para que generaran condiciones de seguridad a fin de que ella y el cabildo pudieran desempeñar sus cargos en un ambiente de paz y tranquilidad.

Conclusiones. Importancia del caso de Rosa Pérez Pérez

El caso de Rosa Pérez resultó ser trascendental para la justicia electoral por varias razones. Ese asunto evidenció la importancia de la creación de la Defensoría Pública Electoral, de cómo sus servicios profesionales, especializados, gratuitos y accesibles pueden marcar la diferencia en la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia política en razón de género.

Se trata de un caso fundamental para comprender lo trascendental que resulta la labor de la DPEPCI. Sin su intervención, definitivamente hubiera sido más tardado y complejo lograr justicia para Rosa Pérez e, incluso, podría haber ocurrido mayor violencia en su contra.

Con dicho caso, la Defensoría demostró su utilidad y capacidad de acción, y se dio a conocer como un ente relevante en el objetivo de que las comunidades y sus integrantes estén en aptitud de acceder, en condiciones de igualdad material, a la jurisdicción electoral completa y efectiva para la protección de sus derechos político-electorales.

Fue también el caso de Rosa Pérez el que expuso ante el Tribunal de mayor jerarquía en materia electoral lo problemático que puede ser para algunas comunidades que una mujer gobierne, tome decisiones y dé órdenes.

Asimismo, representó una gran oportunidad para que ese órgano jurisdiccional enviara un claro mensaje de que, por un lado, la condición de mujer indígena de ningún modo compromete las habilidades para desempeñar un cargo público y de que, por otro, la violencia es

inaceptable y de ninguna manera es la vía para resolver los problemas derivados del desempeño de las autoridades.

Este asunto también puso sobre la mesa la necesidad de recordar que es imposible solucionar problemas estructurales de discriminación y violencia con una sentencia. Así, dejó en claro que la cooperación entre las autoridades federales, estatales, municipales y comunitarias es indispensable para solventar este tipo de conflictos y evitar que se repitan.

Además, este fue el primer caso en el que se solicitó a la Sala Superior la adopción de medidas de protección, por lo que esta vinculó a distintas autoridades federales y locales para que realizaran todos los actos que permitieran garantizar la seguridad de la víctima y de las personas cercanas a ella que se encontraban en riesgo.

Esto generó un precedente histórico que abrió la puerta para que en otros asuntos se solicitaran tales medidas. Por ejemplo, el de Felicitas Muñiz, quien las requirió cuando ocupaba la presidencia municipal de Mártir de Cuilapan, Guerrero (SUP-JDC-1773/2016). Desde entonces, las salas regionales³ y los tribunales electorales locales⁴ también han emitido este tipo de solicitudes.

Las órdenes de protección están previstas para evitar un daño o frenar aquello que lo genera. Se fundamentan en la centralidad de las víctimas y en el deber de toda autoridad de actuar con la debida diligencia. En este sentido, los órganos judiciales electorales, ya sean federales o locales, pueden solicitar la cooperación de ciertas autoridades para que realicen análisis de riesgos de las víctimas (incluidas las personas que trabajan con ella o sus familiares) y, en consecuencia, se diseñen planes de atención y medidas de protección.

³ Por ejemplo, la Sala Regional Toluca (ST-JDC-46/2017) determinó una orden de protección de emergencia a favor de Yuritzí Jhosselin López Oropeza, síndica del municipio de Jaltenco, Estado de México, para que las autoridades responsables se abstuvieran de realizar cualquier acción que pudiera constituir violencia política de género.

⁴ Por ejemplo, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca dictó medidas de protección que consistieron en lo siguiente:

“a) Que las actoras se presentaran en el recinto oficial del Ayuntamiento de San Juan Cotzocón, Mixe, Oaxaca, para desempeñar su cargo de elección popular, en presencia del actuario adscrito a ese órgano jurisdiccional, y

b) Dar vista al Ministerio Público adscrito a la FEPADE dependiente de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, para que determinara lo que en Derecho correspondiera.

En este asunto, también la Sala Xalapa emitió órdenes de protección” (SX-JDC-365/2017, 3-4).

Las órdenes de protección implican que quien juzga consulte con las personas interesadas acerca de la conveniencia de que sean solicitadas y, en su caso, qué naturaleza y modalidades deben tener. En consecuencia, ninguna orden de protección puede solicitarse —mucho menos retirarse— sin previa consulta informada con las personas interesadas.

El *Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres en razón de género* señala que algunas de estas medidas podrían ser

proveer a la víctima del servicio de escoltas, impedir el acceso del agresor a las instalaciones del partido, de la casa de campaña o de lugares que frecuente la víctima, así como la prohibición de intimidar o molestar a la víctima o integrantes de su familia en su entorno social (Segob, TEPJF, INE, FEPADE, Inmujeres, CEAV, Conavim y Fevimtra 2016, 64).

En la tesis X de 2017 de la Sala Superior, se confirmó que, cuando exista violencia política de género, el Tribunal Electoral debe dictar y solicitar medidas de protección. Además, se especificó que tales medidas pueden mantenerse hasta que la víctima lo requiera, o bien hasta que concluya el cargo para el que ha sido nombrada.

Las órdenes de protección llevan el mensaje de que a las autoridades les debe importar lo que les sucede a las mujeres y de que se hacen cargo de la violencia contra ellas, a fin de que no quede en la impunidad.

Por todo ello, el caso de Rosa Pérez se convirtió en un parteaguas para la justicia electoral, al haberle permitido encontrar nuevas maneras para fortalecer la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia política en razón de género; para la Defensoría, que demostró su importancia para la protección de derechos y su capacidad de hacer cambios reales y significativos, y para Rosa Pérez, quien obtuvo justicia y protección por parte de las autoridades del Estado.

Fuentes consultadas

Comité CEDAW. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 1992. Recomendación General 19. 11.º periodo de sesiones. U. N. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/GEC/3731&Lang=en.

- . 1997. Recomendación General 23. 16.º periodo de sesiones. U. N. Doc. A/52/38. Disponible en <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm> (consultada el 13 de junio de 2019).
- CEDAW. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 2012. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf (consultada el 12 de junio de 2019).
- Cerva Cerna, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 222 (tercer cuatrimestre): 117-40.
- Cumes, Aura Estela. 2012. "Mujeres indígenas, patriarcado y colonialismo: un desafío a la segregación comprensiva de las formas de dominio". *Anuario Hojas de Warmi* 17 (diciembre). Disponible en <http://revistas.um.es/hojasdewarmi/article/viewFile/180291/151201> (consultada el 14 de junio de 2019).
- Dávila, Patricia. 2018. "La FEPADE reporta 200 denuncias por violencia política de género". *Proceso* (25 de abril). Disponible en <https://www.proceso.com.mx/531543/la-fepade-reporta-200-denuncias-por-violencia-politica-de-genero>.
- FEPADE. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. 2016. Comunicado 1252/16. Registra FEPADE 141 casos de violencia política de género durante el 2015 y 2016. 16 de agosto. Disponible en <https://www.gob.mx/pgr/prensa/registra-fepade-141-casos-de-violencia-politica-de-genero-durante-el-2015-y-2016-comunicado-1252-16> (consultada el 14 de junio de 2019).
- Freidenberg, Flavia, ed. 2017. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. México: IIJ-UNAM/TECM.
- Gilas, Karolina M. y Andrés Carlos Vázquez Murillo. 2017. Violencia política contra las mujeres indígenas. Algunos apuntes desde la perspectiva jurídica y multicultural. En Freidenberg 2016, 249-60.
- Krook, Mona Lena y Juliana Restrepo Sanín. 2016. "Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones". *Política y Gobierno* 2 (semestral, julio): 459-90.
- . 2017. ¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica. En Freidenberg 2017.

- “La violencia en México provoca más muertos que las guerras de Afganistán e Irak”. 2015. *ABC*, 11 de agosto, sección Internacional. [Disponible en <http://www.abc.es/internacional/20150811/abc-guerra-narco-muertos-irak-201508101829.html> (consultada el 12 de junio de 2019)].
- Marcos, Sylvia. 2011. *Tomado de los labios: género y eros en Mesoamérica*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Mena Farrera, Ramón Abraham, Juan Iván Martínez Ortega y Ariadna Martínez Olvera. 2017. “Manifestaciones de la violencia política de género en las contiendas electorales 2015 en el estado de Chiapas. Notas para el análisis”. *LiminaR* 1 (enero-junio): 97-111.
- OEA. Organización de los Estados Americanos. 1994. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> (consultada el 13 de junio de 2019).
- Otálora Malassis, Janine M. 2017. Participación y violencia política contra las mujeres en América Latina: una evolución de marcos y prácticas. En Freidenberg 2017, 145-56.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2019. Incidencia delictiva del fuero común 2018. Disponible en http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018_ene19.pdf (consultada el 15 de junio de 2019).
- Segob, TEPJF, INE, FEPADE, Inmujeres, CEAV, Conavim y Fevimtra. Secretaría de Gobernación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Instituto Nacional de las Mujeres, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. 2016. *Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres en razón de género*. México: Segob/TEPJF/INE/FEPADE/Inmujeres/CEAV/Conavim/Fevimtra. [Disponible en http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf (consultada el 12 de junio de 2019)].
- Sentencia ST-JDC-46/2017. Actora: Yuritzi Jhosselin López Oropeza. Responsables: Presidente municipal del ayuntamiento de Jaltenco, Estado de México y otros.

- SUP-JDC-1654/2016. Actora: Rosa Pérez Pérez. Tercero interesado: Miguel Santiz Álvarez. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Chiapas. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1654-2016.pdf.
- SUP-JDC-1773/2016. Actora: Felicitas Muñiz Gómez. Autoridades responsables: Benito Sánchez Ayala (síndico procurador), Edelmira del Moral Miranda, María del Rosario López García (regidoras), Humberto Palacios Celino (regidor) y otros. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2016/jdc/sup-jdc-01773-2016.htm>.
- SX-JDC-365/2017. Actoras: Beatriz Vicente Palacios y otras. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.
- Tauli Corpuz, Victoria. 2015. *Informe al Consejo de Derechos Humanos de la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*. 30.º periodo de sesiones. A/HRC/30/41. 6 de agosto. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10160.pdf> (consultada el 14 de junio de 2019).
- Tesis X/2017. VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PUEDEN MANTENERSE, INCLUSO DESPUÉS DE CUMPLIDO EL FALLO, EN TANTO LO REQUIERA LA VÍCTIMA. Disponible en <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/tesis-x-2017/>.
- Tonatzin, Pedro. 2016. “Comando ejecuta a Gisela Mota, alcaldesa de Temixco”. *Excélsior*, 2 de enero. Nacional [Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/02/1066483> (consultada el 15 de junio de 2019)].
- Torres Alonso, Eduardo. 2016. “Violencia política en las elecciones subnacionales mexicanas. El caso de Chiapas en 2015”. *Politai: Revista de Ciencia Política* 12 (primer semestre): 79-95.
- Valdés Castellanos, Guillermo. 2013. *La historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.

Terminación anticipada de mandato en sistemas normativos internos. Caso Santiago Comaltepec, Oaxaca

Eginardo Hernández Andrés

Introducción

Este ensayo tiene el propósito de abordar un tema relevante en el derecho electoral indígena: la terminación anticipada de mandato en sistemas normativos indígenas. En estas líneas se explica cómo fue la defensa jurídica que se hizo ante las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y cuál es la importancia de este precedente judicial en las comunidades indígenas de revocar el mandato de forma anticipada a sus autoridades municipales; este texto aborda el caso Santiago Comaltepec, Oaxaca.

Llegué a Oaxaca en junio de 2016 después de aprobar el concurso público para defensoras y defensores convocado por el TEPJF para brindar los servicios de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI), que consisten en la procuración, la representación o el mandato de defensa de los derechos político-electorales ante las salas del Tribunal Electoral, de conformidad con el artículo 13, párrafo primero, fracción I, del Acuerdo general por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas.

La asesoría reside en la orientación, guía o instrucción técnica acerca de la naturaleza, el contenido y los alcances de los derechos político-electorales constitucionales, convencionales y legales establecidos a favor de los pueblos, las comunidades indígenas y sus integrantes o alguna de las personas que los integren (DOF 2016).

Santiago Comaltepec fue el primer asunto de defensa de la DPEPCI, sede Oaxaca. Por ser con el que inicié mi experiencia como defensor, fue un caso excepcional, ya que los ciudadanos¹ llegaron a la Defensoría con desconfianza, molestos por la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) que había revocado el acuerdo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), en el cual declaró no válida la asamblea de elección celebrada el 3 de enero de 2016. Les expliqué que la sentencia era revisable e impugnable ante las salas del TEPJF.

Se mostraban animados de encontrar justicia y que se respetara su derecho a la libre determinación. Recuerdo a Gerardo López Hernández y su gran disposición de proporcionar toda la información etnográfica y cómo funcionan sus instituciones comunitarias para trazar la estrategia jurídica ante las salas del Tribunal Electoral.

Los actores fueron escuchados y cada uno fue explicando del conflicto intracomunitario que se suscitó; empezaron a narrar y describir cómo realizan su asamblea general, quién convoca, cuál es su sistema de cargos, los requisitos para ser autoridad municipal, su sistema normativo interno, cómo realizan su tequio² o *Ta~guiáá*, la guelaguetza,³ la elección de sus mandos medios y qué funciones tiene el consejo de ancianos.

¹ Se trata de Joel Pérez López, Gerardo López Hernández, Alberto Luna Hernández, Orlando Hernández López, Saúl López López, Germán Filiberto Salinas Hernández, Rabí López García, Eulalia Justo Castro y varios ciudadanos de la comunidad, porque la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano fue suscrita por 304 personas.

² El tequio para los chinantecos es trabajo para la comunidad; en chinanteco se dice *Ta~guiáá* y es obligatorio para los ciudadanos de 18 a 50 años. El tequio se programa en asamblea general, a veces lo convoca el síndico municipal cuando hay urgencia de desarrollar determinadas actividades. Para realizar el tequio, este se organiza mediante cuatro secciones.

³ La guelaguetza es una costumbre zapoteca que consiste en ayudarse: hay guelaguetza en un nacimiento o en la fiesta del santo patronal; se invita a comer a todos los visitantes, mientras la ciudadanía ofrece su guelaguetza.

Localización geográfica y algunos elementos del derecho indígena de Santiago Comaltepec

Santiago Comaltepec está ubicado en la Sierra Norte de Oaxaca. Perteneció al distrito electoral Ixtlán de Juárez. Tiene una agencia municipal, Soledad Tectitlán, y dos agencias de policía, La Esperanza y San Martín Soyolápam. Limita con los pueblos zapotecos San Pablo Macuiltianguis e Ixtlán de Juárez; también con los pueblos chinantecos Soledad Tectitlán, San Pedro Yólox, San Pedro Ozumacín, San Mateo Yetla y Santiago Cuasimulco. Electoralmente, hace sus ejercicios por sistemas normativos internos.

El ayuntamiento del municipio Santiago Comaltepec está integrado por un presidente o presidenta municipal, un síndico o una síndica municipal, una regiduría de Hacienda, una de educación y una de salud. La duración del cargo es de un año y medio para propietarios, y otro año y medio para los suplentes, pero se nombran al mismo tiempo. Los concejales del municipio se escogen mediante una asamblea general a mano alzada, presidida por la autoridad municipal y la mesa de los debates, órgano que lleva el control de la asamblea.

Son nombrados en mayo y junio de cada tres años. También se aplica en los nombramientos de los integrantes del comisariado de bienes comunales y consejo de vigilancia, en los mismos términos de la función de año y medio, para propietarios y suplentes. Previamente a estos nombramientos, la autoridad municipal y el comisariado de bienes comunales tienen la obligación de hacer una lista general de posibles candidatos para presentarla ante la asamblea, la cual determina quiénes participarán.

A partir de 2016 participan las agencias de policía La Esperanza y San Martín Soyolápam. La asamblea general se constituye con ciudadanas y ciudadanos mayores de 18 años. Para nombrar a las autoridades municipales se realizan actos previos y se emite una convocatoria para asambleas de ciudadanos con la finalidad de revisar el escalafón de las personas que pueden ser posibles candidatas y candidatos para ocupar un cargo en el ayuntamiento.

De acuerdo con el dictamen del IEEPCO, mediante el cual identifica el método de elección de concejales al ayuntamiento de Santiago Comaltepec, las mujeres comenzaron a votar en 2000; la razón principal

fue por la ausencia de los maridos, ellas acudían a las asambleas en su representación y fue en 2016 que resultó electa una mujer en la regiduría de educación en el periodo 2017-2018.

Asamblea general

La asamblea general es la institución más importante en el derecho indígena de Santiago Comaltepec, porque es la máxima autoridad en la comunidad. En esta se toman las decisiones fundamentales de la comunidad, como el nombramiento de las autoridades municipales. Es convocada por la autoridad municipal.⁴

El TEPJF ha sostenido, respecto de la asamblea general, que se refiere a la expresión de la voluntad mayoritaria, la cual puede obtenerse en una asamblea o con la suma de las asambleas efectuadas en cada una de las localidades, pues en ambos casos implica la toma de decisiones en conjunto, de tal manera que la voluntad de integrar el órgano encargado de designar a la autoridad municipal puede emitirse válidamente por la asamblea general comunitaria con la participación de sus integrantes, o con base en las consultas realizadas en cada una de las localidades que componen el municipio (tesis XL/2011).

Consejo de ancianos y personas caracterizadas

El consejo de ancianos está conformado por personas mayores de 60 años de edad que han cumplido con sus cargos en la comunidad. Entre sus funciones principales se encuentra contribuir con el comité de la Iglesia, en coordinación con las autoridades municipales y comunales, respecto a la quema de velas al inicio de un año civil. También llevan ofrendas en los cuatro puntos cardinales de los lugares sagrados de la comunidad, pidiendo por esta a la divinidad para que le vaya bien. Asimismo, se encargan de llevar promesas a las iglesias de Tlacolula, de La Soledad de Oaxaca y de Etna.

⁴ Mediante avisos que son entregados por los topiles (policías) a la ciudadanía y por escrito a las agencias municipales. También se avisa por el aparato de sonido y, en casos urgentes, por medio del repique de las campanas.

La otra función es participar en la mesa de honor para el cambio de bastones de mando y, al término de esta transmisión de poderes, acuden a la iglesia a rezar un rosario. La entrega de bastones de mando es una de las tradiciones más importantes de los pueblos oaxaqueños (Velásquez 2000, 186-7). Los bastones o varas de mando cumplieron un papel fundamental como símbolos de poder entre los linajes mixtecos prehispánicos (Cordero 1997).

En Santiago Comaltepec las personas caracterizadas desempeñan dos funciones: consultiva y de asesoría para las autoridades municipales. Las principales son personas con gran prestigio y autoridad, que adquieren el rango después de haber ocupado ciertos cargos en la estructura de gobierno civil y religiosa de la comunidad (Sánchez 1999, 68).

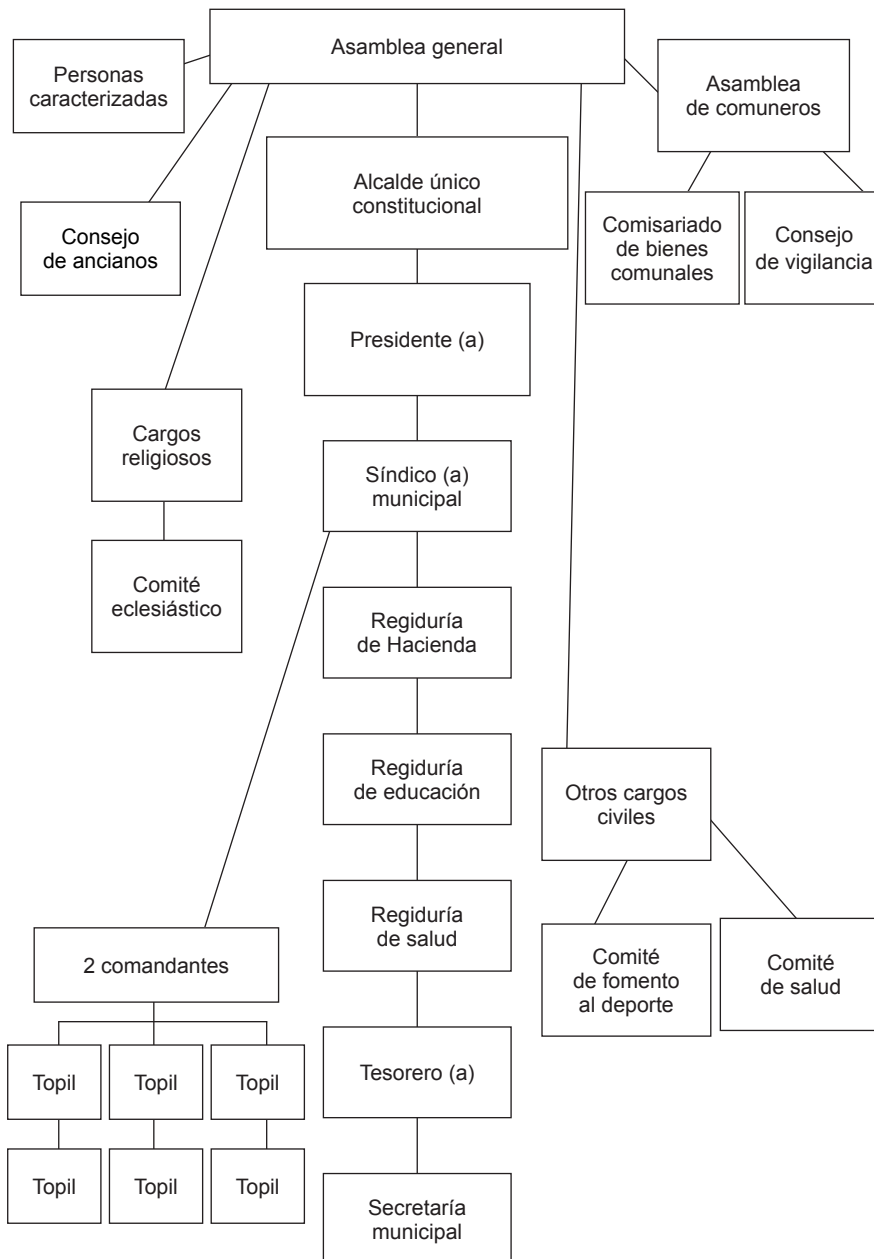
Fiestas y ritos

Las fiestas y ritos colectivos son el siguiente elemento de la vida de las comunidades indígenas que se debe resaltar. Su importancia se aprecia por medio de los diversos ejercicios o actos de autoridad que involucran, y por el desempeño y esfuerzo realizados para llevarlos a cabo (TEPJF 2014, 26). La fiesta más grande es la patronal que se celebra el 25 de julio de cada año en honor al santo patrono Santiago Apóstol.

También celebran a la Virgen de los Remedios el 1 de septiembre, mientras que la fiesta de la Virgen del Rosario se celebra el 4 de noviembre, dedicada a la niñez y juventud de la comunidad. Su bailable es el torito chinanteco que se ejecuta en las fiestas. Igualmente se celebra el carnaval, la Semana Santa, y el 1 de noviembre, la fiesta de Todos los Santos.

En la figura 1 se presenta el sistema de cargos de Santiago Comaltepec, para mejor ilustración.

Figura 1. Sistema de cargos de Santiago Comaltepec



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez y López (2016).

Resolución del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

Al resolver el asunto de la terminación anticipada de mandato, el TEEO revocó (sentencia JDCI/30/2016 y su acumulado JDCI/33/2016) el acuerdo del IEEPCO mediante el cual se declaró la terminación anticipada de mandato del presidente municipal de Santiago Comaltepec, y se nombró a Joel Pérez López como nuevo presidente municipal (sentencia JDCI/30/2016 y su acumulado JDCI/33/2016).

El tribunal argumentó que una comunidad puede destituir del cargo a un ciudadano; sin embargo, dicho acto deliberativo debe revestir un mínimo de formalismos, por lo cual se deben armonizar los usos y costumbres (derechos colectivos) y los derechos fundamentales, como son el debido proceso y la garantía de audiencia, ya que, de no ser así, se estaría violando el derecho de defensa que tiene todo ciudadano.

El órgano jurisdiccional consideró que de autos no se desprendía ni existía constancia alguna de que se haya realizado una citación dirigida en específico al ciudadano Salvador López Krauletz, en la que se hiciera del conocimiento la celebración de la asamblea el 3 de enero de 2016. También sostuvo que, al no estar presente, se violaron en su perjuicio la garantía de audiencia y seguridad jurídica que debe revestir todo juzgamiento comunitario.

Para llegar a esa conclusión, el TEEO analizó una de las dos actas de las asambleas generales que se celebraron el 20 de diciembre de 2015, en la que se retiró el presidente municipal y en la que se acordó una nueva asamblea a realizarse el siguiente 3 de enero, cuyo tema a tratar, en esencia, consistía en la ratificación o sustitución del presidente municipal.

Por tanto, determinó revocar el acuerdo del IEEPCO y declarar como no válida la asamblea comunitaria celebrada el 3 de enero de 2016, relativa a la ratificación o sustitución del entonces presidente municipal.

Reseña de agravios

Contra la sentencia del TEEO se presentó, el 4 de julio de 2016, un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), con el expediente SX-JDC-440/2016, que conoció la Sala Regional Xalapa del TEPJE, correspondiente a la III circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz.

¿Cuáles fueron los agravios en la demanda? Se hicieron valer los siguientes.

- 1) El TEEO desconoció la voluntad del órgano máximo de la comunidad, pues al ponderar tal voluntad en contra de los derechos humanos, como el derecho de audiencia, recae en una figura meramente formalista, con una falta evidente de perspectiva intercultural.
- 2) La omisión del TEEO de juzgar con perspectiva intercultural, al no requerir las constancias pertinentes, así como la falta de interés por conocer la cosmovisión de la comunidad.
- 3) El órgano jurisdiccional local, al transgredir la decisión de la máxima autoridad, violentó directamente el derecho humano de votar y ser votado al ciudadano electo por la comunidad.
- 4) El TEEO violentó el derecho de autogobierno contemplado en los distintos sistemas jurídicos nacionales e internacionales.
- 5) La solicitud respecto a la inaplicación del artículo 65 bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, porque transgrede el derecho a la libre determinación y al autogobierno.
- 6) La puntualización, finalmente, acerca de que el TEEO, en la sentencia que se impugnó, en su resolutivo quinto, denota una extralimitación, pues no solo invalidó la asamblea del 3 de enero de 2016 y dejó sin efecto la constancia pertinente al ciudadano electo, sino también dejó sin efecto todos aquellos actos que se hubieran realizado.

En su momento se consideró pertinente solicitar a la Sala Regional Xalapa una visita *in situ* a la comunidad, sin embargo, ya no se incorporó para dar celeridad al asunto, dado el conflicto existente en la comunidad.

Resolución de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El juicio ciudadano SX-JDC-440/2016, promovido por Joel Pérez López y otros ciudadanos, se resolvió el 4 de agosto de 2016 en sesión pública en los siguientes términos:

ÚNICO. Se revoca la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en el expediente JDCI/30/2016 y su acumulado JDCI/33/2016, y en consecuencia, se declara válida la asamblea general celebrada el tres de enero de dos mil dieciséis, relativa a la consulta de la permanencia o no del Presidente Municipal de Santiago Comaltepec (SX-JDC-440/2016, 49).

La Sala Regional Xalapa argumentó que el TEEO debió analizar el caso desde una perspectiva multicultural y, por tanto, atender el principio de mínima intervención y maximización de la autonomía.

Ello, toda vez que en el artículo 2, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, para, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- 1) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (fracción I).
- 2) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes (fracción II).
- 3) Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (fracción III).

Esto es, de lo reseñado, se advierte que la ley máxima del Estado mexicano otorga a las comunidades indígenas el derecho de preservar sus usos y costumbres, en diversas materias, entre otras, la político-electoral, con la finalidad de que sean sus miembros quienes resuelvan, en primera instancia, sus propios conflictos mediante la asamblea general comunitaria, cuya voluntad, por regla general, es el máximo

órgano de autoridad y toma de decisiones; a su vez, los diferentes órganos de gobierno están obligados a respetarlos, siempre y cuando no se vulneren derechos fundamentales de cada una de las personas que habitan en esas demarcaciones territoriales (DOF 2016, 29).

Como criterio orientador, fue citada la Corte Constitucional de Colombia, la cual manifestó que el principio de maximización de la autonomía de las comunidades indígenas o de minimización de las restricciones a su autonomía implica que solo son admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades indígenas cuando estas:

- a) Sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía.
- b) Sean las menos gravosas frente a cualquier medida alternativa para la autonomía de las comunidades étnicas.

Acerca de la forma de aplicación del referido principio, la Corte Constitucional de Colombia señaló que la evaluación de la jerarquía de los intereses en juego y la inexistencia de medidas menos gravosas deben llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad.⁵

Resulta oportuno precisar que si bien el principio definido deriva del criterio de la Corte Constitucional de Colombia, su aplicación en el presente caso se sustenta en la *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, emitida por el TEPJF, pues en el referido documento se recomienda a los juzgadores respetar tal principio, al constituir una guía interpretativa del marco jurídico respectivo, que busca privilegiar el ámbito decisorial de las autoridades e instituciones comunitarias (DOF 2016, 30).

La Sala Regional Xalapa consideró que el TEEO no aplicó el referido principio al momento de dictar la sentencia impugnada, pues lejos de privilegiar la solución del conflicto por parte de las comunidades, dando cabida a sus instituciones comunitarias y sus tiempos, revocó una decisión de la asamblea, con base en una cuestión formal que no necesariamente corresponde con la cosmovisión comunitarista.

⁵ Criterio utilizado en la sentencia T-601/11.

El organismo razonó que, al tratarse de la privación del cargo de autoridades edilicias de comunidades indígenas, si bien resulta trascendental que los sujetos cuestionados estén enterados de las conductas que se les imputan, sean oídos, así como tomadas en cuenta las pruebas de descargo que pudieran ofrecer, no debe pasarse por alto que ese ejercicio no puede estar sujeto a formalismos rígidos, ya que, además de lo ya dicho, quien resuelve no es un tribunal de justicia u órgano especializado, sino los integrantes de la comunidad aplicando el sistema normativo interno vigente en el lugar.

Con esa línea argumentativa, resulta importante precisar que a la asamblea comunitaria indígena de Santiago Comaltepec, Ixtlán de Juárez, Oaxaca, no podría exigírsele que, para remover a su presidente municipal, previamente siguiera un procedimiento que contuviera las garantías de:

- 1) Hacer del conocimiento de los funcionarios que la comunidad se reuniría para someter a votación su permanencia.
- 2) Darles un tiempo razonable para que reunieran sus pruebas.
- 3) Manifestar lo que consideraran en su defensa.
- 4) Se emitiera una resolución que resolviera el conflicto (DOF 2016, 34).

Esto, ya que se le estaría imponiendo a la comunidad indígena que siguiera un procedimiento abreviado de revocación del mandato, a fin de proceder a la suspensión o revocación del mandato de uno o más integrantes del ayuntamiento como condición, antes de proceder a su destitución, sustituyendo con ello su autodeterminación y el derecho al autogobierno, siendo que, como se ha señalado en líneas precedentes, dichas comunidades tienen pleno derecho a remover a sus autoridades con base en sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.⁶

Expuso que se advertía que Salvador López Krauletz alegó ante la instancia local que se le vulneró su derecho de audiencia, porque no se enteró de la asamblea comunitaria que se celebraría el 3 de enero de 2016, cuyo tema a tratar era lo relativo a su permanencia o no en el cargo de presidente municipal.

⁶ La Sala Superior emitió un criterio similar en el expediente SUP-REC-6/2016 y acumulado.

Sin embargo, cabe señalar que fue el presidente municipal quien convocó a la asamblea del 20 de diciembre de 2015 para determinar respecto de su continuidad o no del cargo, después de las diversas reuniones de trabajo celebradas con anterioridad a esa fecha.

Aunado a esa situación, se precisó que durante esa asamblea, en la que dicho funcionario municipal alegó que no se enteró de la próxima asamblea del 3 de enero de 2016, fue justamente porque se salió durante el desarrollo de la misma.

Esto es, si el presidente municipal convocó a una asamblea, la cual no se desarrolló con base en lo programado, por la variación del orden y debido a las opiniones contrarias a su gestión, el funcionario se retiró de esta, independientemente de la razón que hubiere sido, por lo que, si no se enteró de la fecha en que se programó una nueva convocatoria, fue por circunstancias que él provocó, por lo cual no se debe beneficiar de su propio dolo.

En efecto, de las constancias del expediente que tuvo la responsable a la vista, se cuenta con documentos que dan fe del obstáculo generado por el actual presidente municipal para convocar a la asamblea en la que se determinaría respecto de la continuidad en el cargo.

Por las consideraciones anteriores, la Sala Regional Xalapa procedió a revocar la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en el expediente JDCI/30/2016 y su acumulado JDCI/33/2016, y, en consecuencia, declarar válida la asamblea general celebrada el 3 de enero de 2016, relativa a la consulta de la permanencia o no del presidente municipal de Santiago Comaltepec.

Finalmente, es importante mencionar que esta sentencia fue impugnada por la vía del recurso de reconsideración, la cual resolvió la Sala Superior del TEPJF en sesión pública el 21 de septiembre de 2016 y confirmó la sentencia de la Sala Regional Xalapa.

Conclusiones

Santiago Comaltepec es una comunidad indígena enclavada en la Sierra Norte de Oaxaca, con tradiciones, costumbres y una organización social basada en el trabajo comunitario, en el sistema de cargos, para nombrar a sus autoridades municipales.

El derecho electoral indígena reconoce la terminación anticipada de mandato de concejales como parte fundamental de la libre determinación y autonomía, de forma inmediata, en Santiago Comaltepec.

Es un caso relevante porque tiene que ver con un derecho colectivo, que es la libre determinación que se materializó en la revocación de mandato de forma anticipada del presidente municipal, y en la elección extraordinaria del nuevo presidente municipal.

Estas sentencias hicieron un juzgamiento con perspectiva intercultural, al reconocer el derecho de la comunidad indígena de no sujetarse al procedimiento de revocación de mandato, conforme al artículo 115 constitucional, sino a su derecho indígena; tienen gran importancia porque vienen a fortalecer al andamiaje jurídico en materia indígena y de perspectiva intercultural.

Es importante destacar que la comunidad de Santiago Comaltepec, a tres años del conflicto resuelto por las salas del TEPJF, ha vuelto a la normalidad comunitaria y ha fortalecido su derecho a la libre determinación.

Fuentes consultadas

- Cordero Avendaño, Carmen. 1997. *La vara de mando: la costumbre jurídica en la transmisión de poderes*. Oaxaca: Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez.
- . 2009. *Supervivencia de un derecho consuetudinario en el Valle de Tlacolula*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Corte Constitucional de Colombia. 2011. Caso El resguardo indígena de San Lorenzo, comunidad Embera Chamí, vs. la alcaldía municipal de Riosucio, Caldas. Sentencia del 10 de agosto. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-601-11.htm> (consultada el 18 de junio de 2019).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2016. Acuerdo general por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos Indígenas. 30 de junio.
- Jurisprudencia 18/2018. COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZARLO

- PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,18/2018> (consultada el 20 de junio de 2019).
- 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22. México: TEPJF, 18-9.
- Pérez López, Joel y Gerardo López Hernández. 2016. Entrevista con el autor. Oaxaca, Oaxaca, 1 de julio.
- Sánchez, Consuelo. 1999. *Los pueblos indígenas: el indigenismo a la autonomía*. México: Siglo XXI Editores.
- Sentencia JDCI/30/2016 y su acumulado JDCI/33/2016. Actor: Salvador López Krauletz y Armando López García. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <http://teoxax.org/index.php/resoluciones/resoluciones-2016/jdci/556-jdci-30-2016-y-su-acumulado-jdci-33-2016> (consultada el 30 de mayo de 2019).
- SUP-REC-6/2016 y su acumulado SUP-REC-15/2016. Actores: Marino Santiago Calderón y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/REC/SUP-REC-00006-2016.htm> (consultada el 20 de junio de 2019).
- SUP-REC-212/2016. Actor: Salvador López Krauletz y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/REC/212/SUP_2016_REC_212-606005.pdf (consultada el 3 de junio de 2019).
- SX-JDC-440/2016. Actor: Joel Pérez López y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0440-2016.pdf> (consultada el 1 de junio de 2019).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*. 1.^a ed. México: TEPJF.

Tesis XL/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (Legislación de Oaxaca). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 9. México: TEPJF, 51-2. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSE/app/tesisjur.aspx?idtesis=XL/2011&tpoBusqueda=S&sWord=Tesis,XL/2011> (consultada el 20 de junio de 2019)].

Velásquez, María Cristina. 2000. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: IEEO.

Derecho de las comunidades indígenas a la administración directa de recursos públicos

Marianela Delgado Nieves

Introducción

Es recurrente, cuando se habla de pueblos y comunidades indígenas, la alusión a las condiciones de desigualdad que enfrentan, como colectivo o sus integrantes en lo individual, en la mayoría de los ámbitos en que se desenvuelven. Una de las manifestaciones más evidentes de esa condición de desigualdad es, precisamente, la relacionada con la forma en que los ayuntamientos con población indígena distribuyen el gasto público.

La inequidad radica en que las autoridades municipales suelen destinar muy poco, o en algunos casos nada, a las localidades donde habitan comunidades indígenas, sin importar que estas, en ocasiones, representen un porcentaje importante de la población total del municipio.

Esa circunstancia ha originado la exigencia de las comunidades de participar de los recursos públicos en igualdad de circunstancias que el resto de la población de los lugares donde habitan. La pretensión es simple: si las comunidades, incluso las que se rigen por su sistema normativo interno, pertenecen a una demarcación territorial a la que le son destinados recursos públicos para la prestación de determinados servicios, estas, como parte de tal demarcación, tienen igual derecho que el resto de la población a gozar de ellos.

Eso es, a gozar, cuando menos, y de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera, de aquellos previstos en la fracción III del

artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): agua potable; drenaje; alcantarillado; tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su tratamiento; seguridad pública, y los demás que las legislaturas locales determinen.

Sin embargo, esta situación no es la que persiste en las comunidades indígenas, ya que ellas constatan cómo las cabeceras municipales y algunas otras localidades tienen satisfechas ciertas necesidades y se ubican en los programas prioritarios de las autoridades municipales, mientras la población indígena percibe poca o nula atención por parte de los ayuntamientos. El argumento común suele ser la insuficiencia de recursos públicos, la cual lleva a los ayuntamientos a ponderar la distribución entre unas localidades y otras, en la que las menos favorecidas resultan ser aquellas donde habitan las comunidades indígenas.

En tales circunstancias, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI) ha atendido, desde su creación, a 8 comunidades indígenas de Oaxaca,¹ 4 de Puebla,² 2 de Jalisco,³ 1 de Michoacán⁴ y 1 de Veracruz,⁵ las cuales, a pesar de sus particularidades, enfrentaban una situación muy parecida a la descrita en párrafos anteriores.

¹ Estas ocho comunidades indígenas son: la mixteca de San Juan Sosola, municipio de San Jerónimo Sosola; la zapoteca radicada en la agencia municipal de San Cristóbal, municipio de Santa María Jalapa del Marqués; la zapoteca localizada en la cabecera municipal de San Juan Ozolotepec, municipio de Miahuatlán; la zapoteca que habita en el núcleo rural Llano Grande, municipio de Santa María Jalapa del Marqués; la mixteca ubicada en el paraje Los Reyes, municipio de Santo Domingo Ixcatlán; la mixteca radicada en el núcleo rural El Porvenir, municipio de Santo Domingo Ixcatlán; la mixteca de la agencia municipal Minas de Llano Verde, municipio de San Jerónimo Sosola, y la mixteca de la Agencia de Policía del Carmen, municipio de Santo Domingo Ixcatlán.

² En Puebla se han atendido a las siguientes comunidades indígenas: *ñhāñhu* (otomí) de San Pablito, en el municipio de Pahuatlán; *ngigua* (popoloca) radicada en la junta auxiliar de San Marcos Tlacoyalco, municipio de Tlacotepec de Benito Juárez; nahua de la junta auxiliar de Santa María la Alta, municipio de Tlacotepec de Benito Juárez, y totonaca de la junta auxiliar de Nanacatlán, municipio de Zapotitlán de Méndez.

³ En Jalisco se encuentran en etapa de ejecución los asuntos de las comunidades *wixárikas* (huicholes) radicadas, una, en el municipio de Bolaños, y otra, en la localidad de San Sebastián Teponahuatlán, municipio de Mezquitic.

⁴ En Michoacán se atendió a la comunidad purépecha de Nahuatzen.

⁵ De Veracruz, acudió la comunidad nahua que habita en la subagencia de Teacatl Amatlán, municipio de Chicontepec.

De esas 16 comunidades indígenas, después de largas cadenas impugnativas en la mayoría de los casos, 9 han obtenido sentencia; 8 en el sentido de reconocerse su derecho a administrar directamente los recursos públicos que les corresponden en proporción a la población que representan en el municipio.

Precisamente, en atención a la relevancia que ha tenido el pronunciamiento de los tribunales electorales del país en esta materia en la vida de las comunidades indígenas, y, a su vez, dada la complejidad que ha implicado para estas la concreción de tales determinaciones, el presente artículo tiene como finalidad abordar tres aspectos fundamentales: primero, lo relativo a la interpretación del derecho; segundo, lo relacionado con la evolución de los precedentes sustentados por los tribunales electorales del Poder Judicial de la Federación, y tercero, las complicaciones de la etapa de ejecución.

Fundamento jurídico del derecho de las comunidades indígenas a administrar recursos públicos

El primer precedente en el que se reconoció el derecho de una comunidad indígena a administrar directamente los recursos públicos fue el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado como SUP-JDC-1865/2015,⁶ resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en la sesión del 18 de mayo de 2016.

⁶ El expediente de referencia tuvo su origen en la impugnación promovida por la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, en el municipio de Tingambato, Michoacán, en contra de la negativa del ayuntamiento de entregar de manera directa a la comunidad la parte proporcional del presupuesto federal que se entregaba al municipio, y le correspondía en proporción al número de población que la integraba, así como a las necesidades que enfrentaba.

Los promoventes justificaron su pretensión en dos argumentos primordiales. Primero, afirmaron que, si el fin de los derechos de libre determinación y autogobierno era la subsistencia de las formas tradicionales de organización de las comunidades indígenas, resultaba indiscutible que la independencia económica fuese fundamental para tal propósito. Segundo, plantearon que esos derechos no se limitaban a un ámbito exclusivamente electoral, sino que tenían una dimensión económica que era indisociable del resto de dimensiones, lo cual implicaba que la comunidad tuviese el derecho de ejercer su autogobierno en diversas esferas de la vida social, entre ellas la económica.

En dicha determinación, la Sala Superior concluyó que la procedencia de la transferencia de recursos públicos a las comunidades indígenas para su administración directa encontraba sustento en los derechos colectivos de libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho de participación política efectiva.

Para llegar a tal conclusión, la Sala Superior partió de la base de que el derecho a la autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas está estrechamente vinculado con el desarrollo económico, social y cultural, pues, como establecen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, este es el derecho por virtud del cual los pueblos y las comunidades determinan libremente su condición política y persiguen, sin obstáculos o limitaciones, su desarrollo en esos tres ámbitos.

Se trata, según estableció la Sala Superior, de un derecho que

entraña necesariamente el reconocimiento a la capacidad de decidir sobre *lo propio*, de conformidad con el principio de maximización de la autonomía [a decidir sobre las] propias prioridades en lo 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 (SUP-JDC-1865/2015, 78).

Sobre esa base, y atendiendo al régimen especial previsto en el artículo 2 de la CPEUM, el Tribunal Electoral determinó que

los pueblos y comunidades indígenas que formen una unidad social, económica y cultural, que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus sistemas normativos, tienen reconocidos los derechos *básicos* a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, y, por lo tanto, a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural y, específicamente, a administrar los recursos que les correspondan, así como a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional, regional y municipal, susceptibles de afectarles directamente (SUP-JDC-1865/2015, 74).

Partiendo de esa premisa, la Sala Superior interpretó, de forma sistemática y funcional, el artículo 2, apartados A y B, de la Constitución

federal, en relación con el diverso 115, ambos en conjunción con el precepto 1 constitucional, a fin de optimizar los derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas.

Así, concluyó, en principio, que el apartado B del artículo 2 constitucional dispone una serie de obligaciones a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, las cuales se constituyen como parámetro de validez y tienen como finalidad abatir las carencias y los rezagos que afectan a los pueblos y las comunidades indígenas. Son obligaciones entre las cuales destaca la de los municipios de determinar, de manera equitativa, las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos.

Como segundo punto determinó que

el reconocimiento de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno [...] se enmarca necesariamente en la estructura constitucional del municipio libre como institución política fundamental del Estado federal mexicano (SUP-JDC-1865/2015, 103).

Lo anterior, si bien no implica la creación de un nuevo ámbito de gobierno ni de un tipo diferente de municipio (haciendo referencia a los municipios con población indígena), sí entraña, por un lado, la participación indígena en su composición e integración, y, por otro, la obligación de las autoridades municipales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria.

Congruente con ello, consideró que las fracciones I y IV del artículo 115 de la CPEUM, que establecen que el municipio libre es la base de la división territorial y la organización política y administrativa de las entidades federativas, el cual se encuentra gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa que tiene la potestad, entre otras, de ejercer directamente los recursos de la hacienda municipal o autorizar a quienes puedan ejercerlos conforme a la ley, debe ser interpretado con una modalidad, en el caso de municipios con la presencia de comunidades indígenas. En concreto, debe entenderse en armonía con:

- 1) Los derechos colectivos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, los cuales entrañan:

- a) La potestad de las comunidades indígenas de determinar libremente su condición política y perseguir, sin obstáculos, su desarrollo económico, social y cultural.
 - b) El autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.
 - c) La posibilidad de disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.
- 2) El principio de maximización de la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas que implica tanto la minimización de las restricciones a su ejercicio como la potenciación del derecho mismo.
 - 3) La obligación prevista en el precepto 2, apartado B, fracción I, de la Constitución federal, que constriñe a las autoridades municipales a determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos.
 - 4) El mandato constitucional que tienen los ayuntamientos de:
 - a) Establecer en los presupuestos de egresos que aprueben partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones previstas en el referido artículo 2 constitucional.
 - b) Determinar las formas y los procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de dichas partidas.

Todo lo anterior, según dispuso el TEPJF, debe armonizarse por medio de los mecanismos de diálogo, cooperación y consulta previa. Primero, porque la consulta es el mecanismo que prevé la norma fundamental federal para involucrar, de manera directa e inmediata, a las comunidades y los pueblos indígenas en las políticas y acciones estatales que afecten sus intereses, y segundo, porque debido a que la competencia de la Sala Superior se circunscribe a la materia electoral, esta no podría definir mediante una sentencia aspectos del ámbito administrativo y fiscal, como los montos que correspondan a la comunidad, la cuestión de las esferas competenciales o la determinación de dónde deben radicar las cabeceras municipales.

En esa lógica, se ordenó la celebración de una consulta que cumpliera con los parámetros mínimos que ha establecido la Sala Superior, la cual debía llevarse a cabo con las autoridades tradicionales, a

efectos de definir los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de la comunidad. Se trató de una consulta cuyos resultados serían vinculantes para las autoridades municipales.

Lo descrito en este apartado representa la base sobre la que se han construido los precedentes en la materia, los cuales han refrendado, en lo esencial, la interpretación realizada por la Sala Superior al texto constitucional y, al mismo tiempo, han consolidado gradualmente el análisis a partir de las particularidades de cada caso concreto.

Evolución de los precedentes sustentados por las salas del Tribunal Electoral

Son principalmente tres los temas que se han ido robusteciendo mediante los distintos precedentes de los tribunales electorales federales:

- 1) Lo relacionado con los elementos cualitativos y cuantitativos objeto de la consulta.
- 2) Lo relativo a las autoridades que habrán de participar en las consultas.
- 3) El tipo de autoridades a las que se vincula para que se involucren en la etapa de ejecución.

Elementos cualitativos y cuantitativos objeto de la consulta

En el primer precedente que se dio en la materia y que se ha citado con anterioridad, la Sala Superior se limitó a establecer que la consulta indígena ordenada debía tener por objeto definir los elementos cualitativos y cuantitativos acerca de la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro. No obstante, las exigencias de asuntos posteriores implicaron que el alto tribunal fuese más exhaustivo en relación con el tipo de cuestiones que abarcan los referidos elementos cualitativos y cuantitativos.

Por ello, en el juicio ciudadano identificado como SUP-JDC-1966/2016 determinó que la consulta tenía como finalidad que la autoridad municipal conociera la opinión de las autoridades de la comunidad acerca de las condiciones cualitativas y cuantitativas de la entrega de recursos públicos; es decir, el monto de estos y las condiciones mínimas culturalmente compatibles para su entrega. Lo anterior, con el objetivo de establecer las condiciones que permitieran la entrega efectiva de los recursos a las autoridades competentes, en condiciones de legalidad y transparencia, y en los plazos correspondientes, según los parámetros legales y comunitarios conducentes.

Partiendo de esa base, consideró necesario especificar algunos de los parámetros mínimos de la consulta indígena. Así, estableció, primero, que la consulta debía tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o la comunidad para la toma de decisiones. Segundo, y considerando lo anterior, especificó que la sentencia no podría determinar de manera válida dichos métodos tradicionales, sino que debían respetarse los que tuviera la comunidad indígena para la toma de decisiones. Finalmente, detalló de forma enunciativa algunos elementos mínimos de carácter cualitativo y cuantitativo necesarios para la transferencia de responsabilidades, entre ellos:

Aspectos cualitativos:

- Determinar la o las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias enjuicantes que tendrán a su cargo las responsabilidades derivadas de la transferencia de las atribuciones o facultades relacionadas con la administración de los recursos económicos;
- Las cuestiones mínimas relativas a la rendición de cuentas y la transparencia (fiscalización, auditoría y demás), así como otros requisitos de carácter administrativo en el manejo de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena [...], y
- Los criterios de equidad con arreglo a los cuales deberá hacerse la distribución de los recursos [...], de conformidad con el artículo 2º apartado B, primer párrafo, fracción I, parte final, de la Constitución Federal.
- Los criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de recursos. Esos criterios darían respuesta a cómo, cuándo y en dónde se realizaría la entrega. Por ejemplo: a) fechas; b) si ha de ser en una sola exhibición o en ministraciones; c) si se hace mediante instituciones bancarias, con títulos de crédito, o bien mediante alguna otra forma; d) las constancias de recibo; etcétera, entre otros aspectos de carácter cualitativo, culturalmente compatibles con la comunidad.

Aspectos cuantitativos:

El porcentaje que correspondería a las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias enjuiciantes respecto de la totalidad de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, que deriven, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 2° constitucional, adicionales a los previstos en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, tales como partidas específicas, o bien aportaciones extraordinarias (SUP-JDC-1966/2016, 47-8).

Los elementos anteriores han servido de referente para las resoluciones dictadas con posterioridad por las salas regionales del TEPJF, pues, como puede observarse, dilucidan de manera muy puntual qué implican las cuestiones cualitativas y cuantitativas que se someten a consideración en las consultas.

Autoridades representativas para efectos de la consulta

Lo relacionado con la decisión de los tribunales electorales de ordenar la celebración de la consulta por conducto de las autoridades tradicionales, y no con el grueso de la comunidad indígena respectiva, es un tema que ha suscitado controversia desde que surgió el primer precedente.⁷ El argumento de quienes se han manifestado en contra es que una consulta con tales características adolece del elemento democrático y, por ende, no podría considerarse acorde con los parámetros mínimos que se han fijado en la materia.

Sin embargo, contrario a ello, la Sala Superior sostuvo que

el carácter democrático de una consulta en materia indígena no se limita a la participación universal de sus miembros, sino al respeto de la autodeterminación de la comunidad en cuanto sujeto de derechos colectivos y por tanto el respeto a las determinaciones de sus autoridades tradicionales como expresión democrática de su autogobierno (incidente de inexecución de sentencia SUP-JDC-1865/2015, 36).

⁷ En el incidente de inexecución de sentencia relativo al expediente SUP-JDC-1865/2015, resuelto por la Sala Superior el 5 de octubre de 2016, una parte de las personas que comparecieron como incidentistas planteó que la consulta que se había celebrado en cumplimiento de la ejecutoria debía considerarse inválida, toda vez que no se había tratado de una consulta democrática, puesto que únicamente participaron integrantes del concejo comunal, el comisariado de bienes comunales y los encabezados de barrios de la comunidad de purépecha de San Francisco Pichátaro.

En adición a lo anterior, al pronunciarse en el expediente SUP-JDC-1966/2016, la Sala Superior refrendó que la celebración de la consulta en asamblea general comunitaria debe ser excepcional, pues tiene que reconocerse que las autoridades electas conforme a los sistemas normativos internos de las comunidades (refiriéndose específicamente al caso de las agencias municipales y de policía en Oaxaca) cuentan con las competencias legales y la representatividad comunitaria suficientes para ser consideradas como autoridades o instituciones representativas.

Así, agregó que si bien no se desconoce que la asamblea es el máximo órgano de decisión de la comunidad, lo cierto es que

los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno suponen reconocer también los diferentes ámbitos de responsabilidad, sistemas de cargos y atribuciones de las diferentes autoridades tradicionales, de forma tal que sólo se consulte a la Asamblea General comunitaria cuando existan razones que así lo justifiquen, pues en ocasiones la convocatoria a dicha asamblea responde a cuestiones específicas de cada comunidad o requiere una serie de acciones o esfuerzos por parte de sus integrantes que resultarían innecesarios si los asuntos pueden resolverlos las autoridades tradicionales designadas para realizar precisamente gestiones o ejercer sus atribuciones ante las autoridades municipales o estatales, con independencia de los mecanismos internos de control que tenga cada comunidad (SUP-JDC-1966/2016, 64).

Este criterio ha prevalecido en las sentencias dictadas por los tribunales electorales del país, pues, cuando menos entre los asuntos que ha representado y asesorado la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, no se tiene alguno en el que se haya convocado a la comunidad en su conjunto, sino, como marcan los precedentes, la consulta se ha llevado a cabo con las autoridades tradicionales.

Autoridades que participan en la etapa de ejecución

En un principio, las determinaciones dictadas acerca de la administración directa de los recursos públicos por parte de las comunidades indígenas vinculaban, para el cumplimiento de la sentencia —más en concreto, para la celebración de la consulta—, únicamente al instituto electoral local. Sin embargo, a partir de las cuestiones suscitadas en los

primeros ejercicios de consulta, y, desde la perspectiva de quien suscribe, en un afán de robustecer la etapa informativa de las mismas, los órganos jurisdiccionales electorales empezaron a vincular desde las sentencias, y no hasta los incidentes de inejecución, a distintas autoridades del Estado para que se involucraran en las etapas de ejecución.

Es el caso del juicio ciudadano identificado como SX-JDC-479/2018, en el cual la Sala Regional Xalapa planteó la posibilidad de que participaran, como instancias de asesoría, representantes del órgano de fiscalización estatal y de la Secretaría de Finanzas del Estado o los órganos estatales competentes que determinaran las partes involucradas.

Asimismo, en el expediente SG-JDC-35/2019, la Sala Regional Guadalajara vinculó a la Comisión Estatal Indígena para que coadyuvara con el Instituto Electoral de Jalisco en la organización de las mesas de trabajo a celebrarse entre las autoridades del municipio de Mezquitic y las autoridades tradicionales de la comunidad wixárika de San Sebastián Teponahuatlán. Además, vinculó a la Secretaría de Hacienda y la Auditoría Superior del estado para que brindaran apoyo, orientación, acompañamiento y los elementos que estimaran necesarios para el proceso de consulta. Finalmente, para efectos informativos, dio vista de la sentencia al gobernador, el Congreso y el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, todos de Jalisco.

Lo anterior demuestra cómo las diferentes experiencias sobrevenidas en la etapa de ejecución han evidenciado la necesidad de que los órganos jurisdiccionales se valgan de otro tipo de instituciones para lograr el objetivo de las consultas ordenadas: que las autoridades municipales y tradicionales lleguen a acuerdos justos respecto a la cuantía y modalidad de la transferencia de recursos públicos.

Dificultades de la etapa de ejecución

Con base en la experiencia adquirida en la DPEPCI durante los procesos de ejecución de las comunidades indígenas con las que se ha colaborado y que han logrado la transferencia de recursos públicos, se han identificado tres problemas sustanciales a los que se enfrentan durante las distintas etapas de la consulta ordenada por los tribunales electorales.

El primero es la enorme resistencia que existe por parte de las autoridades municipales, las cuales o se niegan a participar del todo en la consulta y retrasan en demasía el proceso, o bien participan con la única intención de fijar los montos de la transferencia de forma unilateral, que, de manera ordinaria, distan de ser equitativos respecto a la cantidad de población que representa la comunidad en el municipio.

Sin embargo, lo más difícil de la situación anterior es que no existen verdaderos incentivos para que las autoridades municipales cumplan en un tiempo razonable o lo hagan con la convicción de generar las mejores condiciones para las comunidades, porque las medidas de apremio contempladas en la legislación electoral conllevan consecuencias que las autoridades responsables suelen estar dispuestas a enfrentar, y porque las limitaciones que impone la materia han generado que los órganos jurisdiccionales se vean impedidos a pronunciarse acerca de la equidad de los montos fijados. Por ello, las autoridades municipales cuentan con un amplio margen para conducir las consultas respectivas.

Lo anterior explica, a su vez, la segunda problemática identificada; es decir, lo largo de los periodos de ejecución. Esta circunstancia, más allá de generar las consecuencias adversas normales en términos de dinero, recursos materiales y humanos desperdiciados innecesariamente, así como ineficacia en el sistema, etcétera, tiene, en realidad, una consecuencia más grave para las comunidades: un desgaste que las lleva a perder el interés y, con ello, a ceder a las propuestas de los ayuntamientos, ya sea que resulten equitativas o no.

Por último, se menciona el desconocimiento acerca de la materia por parte de las autoridades estatales vinculadas en la ejecución, lo cual ha llevado, en algunos casos, a que se manifiesten en franca oposición a la administración directa por parte de las comunidades indígenas. Esta situación dificulta su colaboración e impide que provean a las comunidades de todas las herramientas que les permitirían lograr las mejores condiciones para el ejercicio pleno de sus derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno.

No obstante, a pesar de tales dificultades y aun cuando existen casos en que no se alcanzan los resultados óptimos, lo cierto es que las sentencias se logran ejecutar, lo cual permite que las comunidades indígenas inicien un proceso de apropiación que implica importantes beneficios en su vida comunitaria.

Conclusiones

Lo expuesto en los apartados precedentes da cuenta, a grandes rasgos, de la complejidad del tema, que va desde el aspecto teórico de los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas, su reconocimiento y efectividad hasta las cuestiones más pragmáticas, como la implementación de esa narrativa en la realidad.

Pero, a pesar de las dificultades que puedan traer consigo este tipo de determinaciones, hay una cuestión innegable: el reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a ejercer y administrar de manera directa los recursos públicos que les corresponden como integrantes de la nación mexicana, y a los cuales tradicionalmente no habían podido acceder de manera equitativa, es una de las decisiones que más ha incidido en su vida comunitaria.

Lo anterior, porque ha impactado en una de las formas más recurrentes de ejercicio de poder por parte de las autoridades municipales; porque hace realidad, hasta cierto grado, los ideales de libre determinación, autonomía y autogobierno consagrados en la Constitución federal, y porque fortalece las dinámicas comunitarias, en la medida en que dota a la población indígena de los medios necesarios para estar en control de sus formas de vida y su desarrollo económico, social y cultural, lo cual incide en el fortalecimiento y la preservación de sus identidades, lenguas, instituciones y tradiciones.

En ese sentido, resulta imprescindible seguir avanzando en el tema; en la capacitación a las autoridades del Estado; en la socialización de la información entre las comunidades indígenas, cuyo estado de vulnerabilidad las condiciona a desconocer sus derechos, y, finalmente, en el trabajo para hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia mediante el fortalecimiento de instituciones, como la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas.

Fuentes consultadas

Incidente de inejecución de sentencia SUP-JDC-1865/2015. Incidentistas: Jesús Salvador González y otro. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán de Ocampo. Disponible en

- <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2016-10-05/sup-jdc-1865-2015-inc1.pdf> (consultada el 17 de junio de 2020).
- SUP-JDC-1966/2015. Incidentistas: Delfino Santiago Pérez y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-12-27/sup-jdc-1966-2016-inc1.pdf> (consultada el 17 de junio de 2020).
 - SUP-REC-682/2018. Incidentista: Rogelio Marroquín Aparicio. Autoridad responsable: Instituto Electoral del Estado de Puebla. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0682-2018-Inc1.pdf (consultada el 17 de junio de 2020).
- Sentencia JDC-005-2019. Actores: Tomás González de la Rosa y otros. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Bolaños, Jalisco. Disponible en https://www.triejal.gob.mx/jdc-005_2019/ (consultada el 30 de mayo de 2019).
- SG-JDC-35/2019. Actores: Rogelio Vázquez Minjarez y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SG/2019/JDC/35/SG_2019_JDC_35-849447.pdf (consultada el 17 de junio de 2020).
 - SUP-JDC-1865/2015. Actores: Jesús Salvador González y otro. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán de Ocampo. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-01865-2015.htm> (consultada el 27 de mayo de 2019).
 - SUP-JDC-1966/2016. Actores: Porfirio Sánchez, Francisco Javier Ayuzo González y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01966-2016.htm> (consultada el 27 de mayo de 2019).
 - SUP-REC-61/2018. Recurrentes: Virgilio Cruz Villavicencio y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0061-2018 (consultada el 29 de mayo de 2019).

- SUP-REC-682/2018. Recurrente: Rogelio Marroquín Aparicio. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en Ciudad de México. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0682-2018.pdf (consultada el 31 de mayo de 2019).
- SX-JDC-453/2017 y acumulados. Actores: Oliva García Hernández y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0453-2017.pdf> (consultada el 27 de mayo de 2019).
- SX-JDC-478/2018. Actor: Gumersindo Gaspar Hernández. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0478-2018.pdf> (consultada el 29 de mayo de 2019).
- SX-JDC-479/2018. Actor: Máximo Vicente Altamirano. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0479-2018.pdf> (consultada el 29 de mayo de 2019).
- SX-JDC-35/2019. Actores: Rogelio Vázquez Minjares y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SG/2019/JDC/35/SG_2019_JDC_35-849447.pdf (consultada el 17 de junio de 2020).
- TEEM-JDC-035/2017. Actor: José Antonio Arreola y otros. Autoridades responsables: Congreso, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Finanzas, director de Operación Financiera de la Secretaría de Finanzas, ayuntamiento y presidente municipal de Nahuatzen, todos del estado de Michoacán. Disponible en http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5a0250203b61d.pdf (consultada el 29 de mayo de 2019).

Derecho a la autonomía de los pueblos originarios en San Andrés Totoltepec

Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo

Introducción

El asunto de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, se ha convertido en un caso paradigmático para que los pueblos originarios de Ciudad de México acudan ante los órganos jurisdiccionales comiciales a solicitar la garantía de su derecho a la libre determinación y autonomía en la elección de sus autoridades representativas.

En enero de 2017, la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SDF-JDC-2165/2016, vinculó al instituto electoral local y a la alcaldía de Tlalpan a la realización de una consulta, a efectos de que dicho pueblo originario determinara, en asamblea comunitaria, el método de elección de la figura conocida como subdelegado del pueblo. La resolución favorable de este asunto ha dado pauta para la consecución de los derechos político-electorales de los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México, así como el fortalecimiento del Estado de derecho.

Lo anterior, debido a que, en los últimos años, diversos pueblos originarios de Ciudad de México llevan a cabo una defensa legal para que el Estado reconozca la elección de sus autoridades políticas representativas electas de conformidad con el sistema normativo propio, puesto

que estas han padecido modificaciones respecto a su designación y funciones.¹

El presente ensayo tiene una doble finalidad: la primera, compartir la estrategia legal implementada por la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI) del TEPJF en el caso de San Andrés Totoltepec, Tlalpan; la segunda, reflexionar respecto a la interpretación judicial realizada por la Sala Regional Ciudad de México en la sentencia SDF-JDC-2165/2016 y en su acuerdo de cumplimiento, al desprenderse un importante avance jurisprudencial acerca de los alcances del derecho a la libre determinación, autonomía y consulta de las colectividades originarias de Ciudad de México.

Pueblos originarios y las reformas político-administrativas de Ciudad de México

Desde la época prehispánica, en el territorio que actualmente ocupa Ciudad de México han existido pueblos originarios con identidades y culturas propias, quienes son los descendientes de los antiguos señoríos que ocupaban la Cuenca de México, articulados en un sistema socioeconómico y cultural mesoamericano, que tenían como referente central el complejo lacustre y las extensas zonas boscosas del conjunto montañoso que la rodea y delimita (Medina 2009).

En el Primer Foro de Pueblos Originarios y Migrantes del Anáhuac, realizado en 1996 con la visita de los zapatistas, los organizadores reunidos en Milpa Alta, por medio de su dirigencia, decidieron denominarse como pueblos originarios, un término mucho más cálido que indígenas o indios, por el sesgo racista y discriminatorio que los acompañó desde la conquista, y a fin de que a tales colectividades se les aportara una base para la defensa de los derechos contemplados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales

¹ En este mismo supuesto se encuentran los pueblos y las colonias que conforman Xochimilco, ya que, el 28 de marzo de 2017, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, en la sentencia TEDF-JLDC-013/2017 y acumulados, ordenó la realización de asambleas comunitarias en cada una de las localidades en las que se renovaría el coordinador territorial, con la finalidad de acordar el método de su designación.

en Países Independientes y en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Posteriormente, en el Congreso de Pueblos Originarios del Anáhuac, celebrado en el 2000 en San Mateo Tlaltenango, Cuajimalpa, reapareció la identidad de originarios (Ortega 2010).

Durante el siglo xx, Ciudad de México vivió una acelerada expansión que la llevó a convertirse en una de las ciudades más grandes del mundo. Previamente al crecimiento urbano, las comunidades agrarias indígenas rodeaban casi toda la megalópolis. En el periodo posrevolucionario, en la década de 1950, el reparto ejidal y el reconocimiento de las tierras comunales tuvieron como consecuencia que el sector agropecuario estuviera a cargo de los pueblos originarios casi de manera exclusiva (Mora 2007). Sin embargo, en las últimas décadas, se experimentó un decremento de la agricultura hasta convertir la región original en una inmensa mancha urbana que abarca los municipios circundantes de Estado de México (Medina 2009).

No obstante, los pueblos y barrios originarios continúan habitando su territorio, recreando su identidad por medio de la organización de sus fiestas en dos ciclos religiosos y eligiendo a sus autoridades tradicionales por la vía de sus sistemas de cargos, llevada a cabo mediante una votación abierta y directa en una asamblea comunitaria (Ortega 2010).

De acuerdo con el Padrón de pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, en la actualidad existen 139 pueblos y 58 barrios originarios distribuidos en las 16 alcaldías, y Azcapotzalco, Iztapalapa, Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco son las demarcaciones territoriales con el mayor número de población originaria (Secretaría de Gobierno 2017).

Aunado al crecimiento desmedido de la mancha urbana, los pueblos originarios se han visto afectados por diversas reformas político-administrativas. En 1928 se modificó el régimen político del Distrito Federal:² desaparecieron los municipios y estos se convirtieron en delegaciones. Asimismo, se suprimió la posibilidad de que la ciudadanía eligiera a su autoridad política, ya que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos nombraba directamente al gobernador y este, a su vez,

² Se hace referencia al Distrito Federal en virtud de que, precisamente, se señala el conjunto de modificaciones político-administrativas por las que ha transitado la actual Ciudad de México. En la misma lógica, se utilizan los términos delegación, delegado o jefe delegacional, los cuales, a partir de la reforma política de 2016, se llaman alcaldía y alcalde.

designaba a los delegados (Medina 2009). Los pueblos originarios pasaron a ser componentes de la estructura administrativa de las delegaciones, cuya autoridad política fue el subdelegado, quien era electo de manera directa por el jefe delegacional (Topete y Vargas 2017).

Otra modificación a la estructura político-administrativa de Distrito Federal ocurrió durante la aprobación de la reforma de 1993, impulsada por un plebiscito convocado por un grupo de asambleístas y un colectivo de 500 ciudadanos y ciudadanas —intelectuales, sector empresarial y artístico, líderes religiosos, así como dirigencias sociales—, en la que se determinó la elección de un jefe de gobierno y la conformación de una asamblea legislativa (Medina 2009).

Así, en 1996 se instituyó la Asamblea Legislativa cuya I Legislatura fungió de 1997 a 2000, y en 1997 se eligió a un jefe de gobierno. Además, se crearon, como figura de participación ciudadana, los consejos de ciudadanos, que fungían como una instancia de mediación con las instituciones de gobierno de la ciudad, cuyos integrantes eran electos en cada una de las 16 delegaciones mediante el sufragio directo y secreto de cada área vecinal (Medina 2009).

Cabe señalar que, históricamente, la participación ciudadana ha sido mayor en las demarcaciones territoriales donde residen pueblos y barrios originarios; incluso se observa que en las elecciones de las figuras de participación ciudadana se replica el sistema de cargos propio de los pueblos indígenas y originarios. En la designación de los consejos ciudadanos, las delegaciones que mayormente acudieron a votar fueron Milpa Alta, Tlalpan, Cuajimalpa y Xochimilco, lo que contrastó con la apatía del resto de los habitantes de Distrito Federal (Medina 2009). Los candidatos postulados para integrar tal órgano colegiado ya habían sido mayordomos o autoridades tradicionales de su pueblo (Medina 2009, 17), lo que refleja la lógica de participación política que rige la elección de las autoridades de los pueblos y barrios originarios, donde la honorabilidad y el cumplimiento del sistema de cargos resultan requisitos fundamentales para fungir como autoridad.

En 1998 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió el Estatuto de Gobierno, que sentó las bases para la creación del instituto electoral local, así como del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF). Ese año también se aprobó la Ley de Participación Ciudadana, en la que los consejos ciudadanos pasaron a ser comités vecinales,

electos por primera vez en 1999. Cabe señalar que la elección de dichos comités se generó en medio una gran confusión entre la ciudadanía, puesto que no se atendió de acuerdo con la organización territorial de unidades habitacionales, barrios, pueblos y colonias, sino con la demarcación de los 40 distritos electorales locales (Medina 2009). Asimismo, de nueva cuenta, el porcentaje de participación ciudadana fue mayor de la media en las demarcaciones en que residen los pueblos originarios (Martínez 2005, 386-7).

Desde 2000, las luchas de los pueblos y barrios originarios y pueblos indígenas en el Distrito Federal iniciaron procesos de organización que pugnaron por el reconocimiento de sus propias formas de organización, participación y representación política y, ante todo, de la aprobación de una ley de pueblos y barrios originarios y pueblos indígenas en Ciudad de México que, a pesar de ser presentada a la Asamblea Legislativa, no fue aprobada (Romero 2013).

Finalmente, en 2016 se publicó la reforma en materia política a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Por lo que hace al ámbito político-administrativo, desapareció Distrito Federal para convertirse en Ciudad de México; la Asamblea Legislativa fue transformada en la Legislatura de la Ciudad de México —electa en 2018— y las delegaciones pasaron a ser alcaldías.

En tales condiciones, además del crecimiento desmedido de la mancha urbana, los pueblos originarios tuvieron que adaptarse a las diferentes reformas político-administrativas por las que ha transitado el actual territorio de Ciudad de México. El asunto de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, permite apreciar la capacidad de resistencia que, a lo largo del tiempo, han mantenido los pueblos originarios para continuar eligiendo a sus autoridades representativas, de conformidad con su sistema normativo interno.

Funciones y método electivo del subdelegado del pueblo en San Andrés Totoltepec, Tlalpan

En el dictamen antropológico sobre sistemas normativos en San Andrés Totoltepec, emitido por la Escuela Nacional de Antropología e

Historia, se advierten las diversas modificaciones de la figura del subdelegado del pueblo. Dicho estudio especializado establece que, desde 1928 y hasta la primera mitad de la década de 1990, la figura del subdelegado fue considerada en el pueblo originario como una autoridad tradicional. Tenía facultades para mediar conflictos familiares y vecinales, fungir como juez menor, coordinar los trabajos colectivos para las obras públicas, así como gestionar apoyos y programas gubernamentales.

Ahora bien, la eliminación del régimen del municipio libre en el entonces Distrito Federal, mediante la reforma de 1928, provocó que la ciudadanía perdiera el derecho de elegir a sus representantes o autoridades municipales (Medina 2009, 18). Así, la primera designación de subdelegados en todos los pueblos originarios que residen en las alcaldías fue realizada, de manera directa, por el jefe delegacional.

En esa tesitura, de 1929 a 1939 las delegaciones designaron, de manera directa, a quienes fungirían como subdelegado del pueblo en San Andrés Totoltepec. Posteriormente, derivado de que los originarios consideraban a dicha figura como autoridad tradicional, se retomó el método electivo de las asambleas comunitarias (Topete y Vargas 2017).

El dictamen antropológico sobre sistemas normativos en San Andrés Totoltepec señala algunos aspectos relevantes por cuanto hace a la elección del subdelegado en el referido pueblo originario:

- 1) En 1968 la persona que resultó electa por el jefe delegacional protestó en contra de la designación directa y sostuvo que únicamente aceptaría el cargo si resultaba elegido mediante una votación.
De esa manera, se efectuó una asamblea con la siguiente dinámica:
 - a) Los candidatos se propusieron personalmente ante la ciudadanía.
 - b) Cada candidato fue acomodado en una posición específica (al centro y a los lados).
 - c) La población que asistía a la asamblea de votación se formó frente al candidato que apoyaba.
 - d) El candidato con más votos (más personas en la fila) fue elegido como subdelegado.
- 2) De 1970 a 1996 los subdelegados fueron electos por designación directa. En el proceso electivo de 1996 hubo dos variantes:
 - a) La forma de votación se realizó a mano alzada.

- b) Se conformó un órgano denominado Junta de Vecinos, que coordinó la elección.
- 3) En 1997 la elección por voto individual, libre y secreto sustituyó la designación directa del jefe delegacional, y fue agregado al proceso electivo la figura de la Junta Cívica, compuesta por un presidente, un secretario y un conjunto de vocales.
- El proceso electivo de la Junta Cívica era el siguiente:
- a) El subdelegado saliente emitía una convocatoria en la que se establecía la fecha y el lugar donde se llevaría a cabo la elección de sus integrantes.
 - b) En la asamblea electiva participaba toda la población y estaba dirigida por el subdelegado saliente, uno o dos habitantes y funcionarios de la delegación.
 - c) Entre los asistentes se proponían las personas interesadas en ocupar algún cargo de dicho órgano, los candidatos debían presentar constancia de residencia y su credencial para votar con fotografía, expedida por el entonces Instituto Federal Electoral.
 - d) Finalmente, la votación se efectuaba a mano alzada y quienes resultaban electos firmaban un acta de nombramiento.
- 4) Posterior a su integración, la Junta Cívica coordinaba el proceso electivo del subdelegado y realizaba las siguientes actividades:
- a) Emisión de la convocatoria.
 - b) Planeación de la elección: emisión de un reglamento interno y el diseño de papeletas y constancias.
 - c) Inscripción de aspirantes.
 - d) Regulación de campañas.
 - e) Conteo de votos.
 - f) En su caso, recepción de impugnaciones.
 - g) Expedición de la constancia de mayoría.
 - h) Toma de protesta del nuevo subdelegado.

A partir de lo anterior, se advierte que el método electivo del subdelegado del pueblo presentó modificaciones sustanciales desde la creación de la figura conocida como Junta Cívica, lo que se reflejó en el reclamo del derecho a la consulta solicitada por los pueblos originarios del pueblo de San Andrés Totoltepec.

Respecto a la naturaleza de la figura del subdelegado, en el Diagnóstico de las funciones y facultades de los coordinadores de enlace territorial de las delegaciones del sur de Distrito Federal, expedido por la Dirección General de Participación Ciudadana del Gobierno, se establece que la autoridad del subdelegado proviene del sistema de cargos indígenas y el régimen del municipio libre que imperó en Distrito Federal hasta 1928, por lo que constituye una autoridad política de las delegaciones electa mediante los usos y costumbres de los pueblos.

En dichos términos, las reformas político-administrativas de Ciudad de México afectaron, de manera directa, la elección del subdelegado del pueblo de Totoltepec y, a su vez, se observa que, con el paso del tiempo, la alcaldía ha pretendido, hasta cierto punto, regular sus atribuciones y método electivo. Sin embargo, la realidad es que tal figura es considerada un enlace ante la autoridad administrativa y una autoridad mediadora de los conflictos comunitarios, de ahí deriva el reclamo —legítimo, desde el punto de vista de quien suscribe— de buscar un método electivo que permita a dichos pueblos la designación de su autoridad sin la participación de las autoridades del Estado.

En ese contexto, en el asunto de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, los solicitantes acudieron a la DPEPCI para requerir el acompañamiento legal, a fin de plantear ante la vía judicial dos temas:

- 1) Que la entonces delegación (ahora alcaldía) no interviniera en el método de elección del subdelegado del pueblo, concretamente por lo que hace a la emisión de la convocatoria para la conformación de la Junta Cívica, puesto que tal órgano fue creado por la autoridad administrativa a efectos de intervenir en dicho proceso electivo.
- 2) Que el subdelegado dejara de pertenecer a la estructura de la delegación, puesto que tal situación desnaturalizaba las funciones que originalmente tenía asignadas el subdelegado del pueblo, en virtud de que, en la práctica, lo convertía en un empleado de la autoridad administrativa y, en consecuencia, se encontraba subordinada a esta.

A continuación se abordará la estrategia legal implementada por la Defensoría Pública Electoral en el caso de San Andrés Totoltepec y se expondrán los diferentes criterios emitidos por los órganos

jurisdiccionales electorales por cuanto hace a la interpretación del marco normativo que reconoce los derechos a la libre determinación, autonomía y consulta.

Estrategia legal implementada y sentencias dictadas por los órganos competentes

La estrategia legal en el caso de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, estuvo encaminada a plantear ante los órganos jurisdiccionales electorales la vulneración del derecho a la libre determinación en la vertiente de elegir autoridades de conformidad con el sistema normativo interno, así como a solicitar la realización de una consulta libre, previa e informada, a fin de que los originarios del pueblo determinaran el método electivo del subdelegado.

Quienes integran la DPEPCI consideran, en todo momento, que un elemento sumamente importante en la definición de la línea argumentativa en la que se basaría la estrategia legal consistía en sostener un diálogo intercultural que permitiera intercambiar puntos de vista entre los participantes del ejercicio. A fin de lograrlo, en la medida que los plazos electorales lo permitieron, se mantuvieron reuniones de trabajo con las personas solicitantes para encaminar la defensa legal a partir de una ecología de saberes en la que, por una parte, se encontraba el conocimiento de los originarios del pueblo respecto al sistema de cargos y de la manera en que se elegía anteriormente al subdelegado, y, por otra, la experiencia jurídica de las defensoras y los defensores por cuanto hace a la labor de recurrir ante los órganos jurisdiccionales a solicitar la garantía del derecho a la libre determinación y autonomía política indígena.³ Aunado a lo anterior, se llevó a cabo una investigación

³ Boaventura de Sousa Santos ha acuñado el concepto de ecología de saberes para referirse al “reconocimiento de la copresencia de diferentes saberes y la necesidad de estudiar las afinidades, divergencias, complementariedades y contradicciones entre ellos para maximizar la efectividad de las luchas de resistencia contra la opresión [constituye una de las herramientas de las epistemologías del sur, las cuales] se refieren a la producción y validación de los conocimientos anclados en las experiencias de resistencia de todos los grupos sociales que sistemáticamente han sufrido la injusticia, la opresión y la destrucción causada por el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado” (Sousa 2018, 12 y 36).

interdisciplinaria con el objetivo de recabar información acerca de la elección de las autoridades políticas en los pueblos originarios.

Este intercambio de experiencias, así como la investigación desarrollada, fue producto de un apartado en cada una de las demandas presentadas a lo largo de la cadena impugnativa, denominado contexto histórico. Ello resultó fundamental para lograr la pretensión de las personas solicitantes, puesto que contribuyó a fortalecer los argumentos legales vertidos en torno a los alcances del derecho a la libre determinación, autonomía y consulta indígena.

Ahora bien, las personas solicitantes de San Andrés Totoltepec acudieron a la DPEPCI un día posterior a la elección de la Junta Cívica; contra tal acto, en un principio, fue presentada una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Por otra parte, una vez que se desarrolló la elección del subdelegado del pueblo, fue elaborada una segunda demanda.

En ambos supuestos, la línea argumentativa de los escritos de demanda estuvo encaminada a sostener que, sin previa consulta, el método electivo y las funciones del subdelegado habían sufrido modificaciones sustanciales, particularmente derivado de la intervención de la delegación Tlalpan, situación que vulneraba los derechos a la libre determinación y autonomía de los originarios de San Andrés Totoltepec.

Así, en los escritos de impugnación fue retomado el contexto histórico para plantear lo siguiente:

- 1) A partir de 1997 la delegación fijó las reglas del proceso electivo mediante la creación del órgano colegiado denominado Junta Cívica.
- 2) La figura del subdelegado había sido desnaturalizada, pues pasó a formar parte de la estructura de la autoridad administrativa, lo que la sujetaba a una relación de subordinación.

Con base en lo planteado ante la instancia jurisdiccional local, se obtuvieron las siguientes resoluciones de JDC:

- 1) TEDF-JLDC-2223/2016. Por lo que hace a la impugnación presentada a fin de controvertir la Convocatoria para la elección de la Junta Cívica, el 14 de septiembre de 2016, el tribunal electoral

local sostuvo que la integración de una autoridad electoral no puede ser objeto de consulta pública, lo anterior en términos del artículo 35, fracción VIII, numeral 3, de la CPEUM (s. f.).

En dicha tesitura, el razonamiento del órgano jurisdiccional consistió en sostener que la Junta Cívica, al tener a cargo el proceso electivo del subdelegado del pueblo, adquiere la naturaleza jurídica de una autoridad electoral. Por tanto, declaró inatendible la solicitud de consulta previa, libre e informada.

- 2) TEDF-JLDC-2403/2016 y TEDF-JLDC-2445/2016 acumulado. En cuanto al medio de impugnación presentado a fin de combatir el proceso del subdelegado, el 29 de noviembre de 2016, el tribunal electoral local sostuvo que, efectivamente, no se advertía que, con antelación a la emisión de la convocatoria de la elección del subdelegado, las entonces autoridades delegacionales hubieran llevado a cabo una consulta a los habitantes del pueblo de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, con la finalidad de determinar tanto el mecanismo mediante el cual se realizaría la elección de su autoridad tradicional como las funciones que desempeñaría.

En tales condiciones resolvió que, al tratarse de la elección de una autoridad política de un pueblo originario, resultaba aplicable el marco normativo vinculado con los derechos colectivos de las comunidades y los pueblos indígenas. En consecuencia, sostuvo que los originarios de San Andrés Totoltepec tienen el derecho de elegir a sus propias instituciones, representantes o autoridades en su comunidad y ante el Estado, con base en sus derechos de autodeterminación y autogobierno. En dichos términos, convocó a la otrora delegación y al Consejo del Pueblo a la realización de una consulta dirigida a dichos pobladores, a efectos de determinar el método electivo de su autoridad tradicional.

Sin embargo, el órgano jurisdiccional sostuvo que los resultados de la consulta no serían vinculantes y que, dado lo avanzado del proceso electivo del subdelegado, se debería llevar a cabo hasta la próxima elección de la autoridad tradicional.

De los precedentes referidos se observa lo siguiente: en un principio, el TEDF estuvo un tanto reticente respecto a la solicitud de la consulta indígena, puesto que en el asunto vinculado con la impugnación presentada en contra de la elección de la Junta Cívica, del cual

derivó la sentencia TEDF-JLDC-2223/2016, sostuvo que, en virtud de las funciones que realiza dicho órgano colegiado, no podía someterse a un proceso consultivo, ya que se asemejan a lo realizado por las autoridades administrativas electorales. Posteriormente, tal órgano jurisdiccional efectuó un cambio de criterio en el medio de impugnación en el que se controvertió la elección del subdelegado, resuelto en la sentencia TEDF-JLDC-2403/2016 y TEDF-JLDC-2445/2016 acumulado, debido a que el fallo fue a favor, el cual ordenó la realización de la consulta libre, previa e informada.

Si bien en el último precedente la labor interpretativa del Tribunal Electoral del Distrito Federal garantizó los derechos a la autonomía, libre determinación y consulta del pueblo originario de San Andrés Totoltepec, tal criterio resultó un tanto limitativo para lograr la pretensión de los solicitantes, puesto que esta consistía en ejercitar el derecho a la consulta de forma inmediata.

Derivado de lo anterior, ambas resoluciones fueron controvertidas ante la Sala Regional Ciudad de México, órgano jurisdiccional que emitió criterios interpretativos de gran relevancia en materia de los derechos a la libre determinación y autonomía, así como de consulta de los pueblos originarios de Ciudad de México.

Así, el 12 de enero de 2017, la Sala Regional, en la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SDF-JDC-2165/2016, sostuvo que, en el caso de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, como fue planteado en el escrito de demanda, no se advertían elementos para considerar que el pueblo originario fue consultado acerca de la forma en que elegirían a la Junta Cívica y, en consecuencia, al subdelegado.

En esa tesitura, el órgano jurisdiccional razonó que, en contravención a la normativa nacional e internacional establecida en materia de consulta, libre determinación y autonomía indígena, la otrora delegación había emitido la convocatoria para la elección del subdelegado sin tomar en cuenta la opinión de los integrantes del pueblo originario y sin observar que consuetudinariamente esa figura tradicional había fungido de enlace entre los originarios y la autoridad delegacional. En consecuencia, se determinó revocar todos los efectos del proceso electivo.

Uno de los efectos de la resolución consistió en ordenar a la entonces delegación y al instituto electoral local que deberían allegarse

de la información especializada emitida por las autoridades académicas acerca del sistema normativo interno; en dichos términos, solicitó la realización de estudios o dictámenes antropológicos. Lo anterior, de acuerdo con la premisa de que decretar desde la instancia jurisdiccional la forma de elección del subdelegado, sin consultar a la comunidad, implicaría, nuevamente, sustituir la opinión de sus habitantes.

En resumen, en la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SDF-JDC-2165/2016, la Sala Regional resolvió lo siguiente:

- 1) Revocar la convocatoria para la elección de la Junta Cívica y, por tanto, los actos posteriores a su emisión (jornada electiva y sus resultados).
- 2) Dejar sin efectos todos los actos llevados a cabo por dicho órgano colegiado (elección, entrega de constancia de mayoría y toma de protesta del subdelegado).
- 3) La entonces delegación y el instituto electoral local, de manera coordinada, deberán allegarse de los elementos necesarios para conocer las costumbres de la comunidad, por medio de informes o peritajes antropológicos de las autoridades académicas competentes.
- 4) A partir de la obtención de los estudios antropológicos, se debería convocar a una asamblea comunitaria informativa, en la cual se darían a conocer a los integrantes del pueblo originario los resultados del estudio antropológico a efectos de que decidan si continúan con la forma tradicional o ancestral de realización de la elección del subdelegado o, en el ejercicio de su derecho de autodeterminación, deciden modificarla.

En términos interpretativos, la importancia de este asunto radica en que los órganos jurisdiccionales electorales definieron, por medio de un análisis del contexto y de la normativa aplicable, los alcances de los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos originarios de Ciudad de México, permitiendo que por medio de una consulta libre, previa, informada, culturalmente apropiada y de buena fe, tales colectividades cuenten con la posibilidad de definir el método electivo de la figura que históricamente ha fungido como su enlace ante la autoridad administrativa.

Resulta oportuno señalar que, en la resolución SDF-JDC-2165/2016, la Sala Regional se declaró incompetente para pronunciarse por cuanto hace a la petición de consulta respecto a las funciones que debería desempeñar el subdelegado del pueblo, con el razonamiento de que ello escapa del ámbito electoral al encontrarse previstas en el Manual administrativo del órgano político-administrativo en Tlalpan, situación que coloca el tema en el ámbito del derecho administrativo.

El referido criterio jurídico fue modificado por la Sala Regional Ciudad de México en el acuerdo plenario emitido el 29 de noviembre de 2018, en el cual, a partir del análisis de las condiciones particulares del caso y una vez analizadas las etapas del cumplimiento de la sentencia, sostuvo que el derecho de autodeterminación conlleva a acordar las formas internas de organización y gobierno, lo que permite que los pueblos originarios definan las funciones de su autoridad representativa, siempre y cuando no escapen de la competencia previamente establecida en las leyes reglamentarias.

Desde esa premisa, si bien el pueblo originario había determinado, mediante la asamblea general comunitaria del 19 de agosto de 2018, que el concejo del gobierno comunitario de San Andrés Totoltepec debería asumir la representación colectiva de la comunidad y que tal órgano colegiado sería conformado, de manera paritaria, por las autoridades tradicionales del pueblo, ello derivaba del derecho de libre determinación y autonomía en su vertiente de autodisposición normativa.

Asimismo, a partir del estudio del cumplimiento de la sentencia, al analizar la legalidad de la modificación de la figura del subdelegado del pueblo por la relativa al concejo de gobierno comunitario de San Andrés Totoltepec, la Sala Regional estimó que el derecho a la libre determinación y autonomía implica que los pueblos originarios se encuentren en condiciones de modificar la integración de su figura representativa ante la alcaldía; así, resulta apegada a derecho la transición de un cargo unipersonal a uno colegiado.⁴

⁴ Tal criterio fue reiterado por la Sala Regional Ciudad de México en la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SCM-JDC-69/2019, derivada de la impugnación promovida por integrantes de los pueblos y barrios de Xochimilco, a fin de controvertir el acuerdo plenario emitido por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TEDF-JLDC-013/2017 y acumulados. El asunto fue acompañado por la Defensoría Pública Electoral por lo que hace a los pueblos de San Luis Tlaxialtemalco, San Mateo Xalpan, San Francisco Tlalnepantla y Santa María Nativitas, de la referida alcaldía.

En consecuencia, el pueblo originario de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, a partir de sus necesidades actuales y por medio del ejercicio consultivo realizado entre sus habitantes y las autoridades vinculadas en la resolución SDF-JDC-2165/2016, eligió a su autoridad representativa y estableció las bases para las futuras designaciones de esta.

Conclusiones

El caso de San Andrés Totoltepec constituye un ejemplo de la manera en que la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas ha venido trabajando. En cada asunto tiene claro que, previamente a representar de forma legal a quienes acuden a la institución, se debe escuchar respetuosamente a las personas solicitantes, a fin de comprender su pretensión jurídica y, con base en ello, efectuar un diálogo intercultural que permita intercambiar experiencias y opiniones. Así, la labor de las defensoras y los defensores se constriñe en traducir al lenguaje jurídico lo que buscan los asesorados y asesoradas para ser planteado ante los tribunales electorales.

Desde un punto de vista personal, en el caso de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, las personas solicitantes del servicio de la DPEPCI buscaban crear una nueva forma de organización que les permitiera rescatar su cosmovisión, cultura y tradiciones frente al crecimiento desmedido de la mancha urbana en Ciudad de México. Una pretensión que se concretó por medio del concejo de gobierno comunitario.

Por lo que hace a la labor interpretativa efectuada por la Sala Regional Ciudad de México —desde la perspectiva de quien suscribe—, es un reflejo acerca de la manera en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve los asuntos vinculados con los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas, es decir, con base en la perspectiva intercultural y el reconocimiento del pluralismo jurídico que impera en México.

Fuentes consultadas

- Briseño, Verónica. 2007. "Autonomía o designación: la figura de coordinador territorial". *Mano Vuelta. Revista de la UACM para las comunidades* 6: 16-24.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. S. f. Disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10573> (consultada el 16 de agosto de 2019).
- Martínez Assad, Carlos. 2005. Las elecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal. En *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, coord. G. E. Emmerich. México: IEDF.
- Medina, Andrés. 2009. "La transición democrática en la Ciudad de México. Las primeras experiencias electorales de los pueblos originarios". *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad* 59 (enero-abril): 11-41.
- Mora Vázquez, Teresa. 2007. Los pueblos originarios en los albores del siglo XXI. En *Los pueblos originarios de la Ciudad de México. Atlas etnográfico*, 21-43. México: INAH.
- Ortega Olivares, Mario. 2010. "Pueblos originarios, autoridades locales y autonomía al sur del Distrito Federal". *Nueva Antropología* 73 (julio-diciembre): 88-117.
- Romero Calderón, Emmanuel. 2013. *Los intersticios de la justicia y etnicidad. Discursos de identidad indígena y originaria frente a la Ciudad de México*. Tesis de maestría, UAM.
- Secretaría de Gobierno. 2017. Padrón de pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México. Disponible en <https://procine.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/Anexo1-%20Concurso-Pueblos-Barrios-PROCINE2018%20-PADRON-FEB-2017.pdf> (consultada el 20 de mayo de 2019).
- Sentencia SDF-JDC-2165/2016. Parte actora: Agustín Pérez Álvarez y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uaU97CZ2Ht4J:contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JDC-2165-2016.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx> (consultada el 15 de mayo de 2019).

- TEDF-JLDC-2223/2016. Actores: Agustín Pérez Álvarez y otros. Autoridad responsable: Jefa delegacional en Tlalpan. Disponible en http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:psVAs_U4f3kJ:transparencia.tecdmx.org.mx/sites/default/files/archivos/art128/20/sentencias/2016/3er_trimestre/tedf-jldc-2223-2016.docx+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx (consultada el 15 de mayo de 2019).
 - TEDF-JLDC-2403/2016 y TEDF-JLDC-2445/2016 acumulado. Actores: Agustín Pérez Álvarez y otros. Autoridades responsables: Delegación Tlalpan y Junta Cívica Electoral de San Andrés Totoltepec. Disponible en http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:q168qdN2JBSJ:transparencia.tecdmx.org.mx/sites/default/files/archivos/art128/20/sentencias/2016/4to_trimestre/tedf-jldc-2403-2016.doc+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx (consultada el 15 de mayo de 2019).
- Sousa Santos, Boaventura de. 2018. “Introducción a las epistemologías del Sur”. En *Epistemologías del Sur/Epistemologias do Sul*, coords. María Paula Meneses y Karina Andrea Bidaseca, 25-61. Coímbra: Clacso.
- Topete, Hilario y Fernando Vargas. 2017. *Dictamen antropológico sobre sistemas normativos (usos y costumbres) en San Andrés Totoltepec, Tlalpan*. México: ENAH.

Caso de la primera casilla extraordinaria en un campamento de desplazados internos

Yasmín Betanzos Torres

*Lo tuvimos que dejar todo, así nada más, de repente,
la casa, la gente, los animales [...] y al abuelo.*

Testimonio, Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Introducción

En el presente trabajo se expone un caso sin precedente en el Estado mexicano, relativo al derecho al voto de personas desplazadas internas.

En este sentido, el documento se divide en seis apartados, los cuales develan el contexto de la problemática del desplazamiento interno forzado en México, para luego centrarse en el caso específico que dio lugar a la instalación de la primera casilla extraordinaria en un campamento de desplazados internos en Chiapas.

Desplazamiento interno forzado

De acuerdo con los Principios rectores de los desplazamientos internos establecidos por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se entiende por desplazados internos

a las personas o grupo de personas que se han visto forzadas y obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado de situaciones de violencia generalizada de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser

humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Comisión de Derechos Humanos 1998).

A partir de esta definición se pueden identificar tres elementos principales:

- 1) Las condiciones de urgencia y apremio que obligan a las personas a desplazarse de su lugar o comunidad de origen.
- 2) Las características de las condiciones contextuales en el lugar de residencia que motivan a las personas a desplazarse.
- 3) El aspecto geográfico que diferencia este fenómeno y a sus víctimas de los refugiados y de las personas con necesidad de protección internacional.

En este marco, las principales causas de desplazamiento interno son por conflictos armados, violencia generalizada, violaciones a derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y los proyectos de desarrollo.

Desplazamiento interno forzado en México

El desplazamiento interno forzado es un fenómeno que ha crecido de manera considerable en los últimos años en México, el cual es promovido por diversos factores; uno de los principales es la violencia generalizada que se vive en el país.

Este fenómeno tiene antecedentes en la nación desde la década de 1960; en ese tiempo fue provocado por la intolerancia religiosa, los conflictos comunales y las disputas por las tierras y los recursos naturales. En la década de 1990, a esas causas se sumaron la inseguridad y los conflictos en los que tuvo intervención el Ejército mexicano y la policía local, como el problema zapatista en Chiapas (CMDPDH 2014).

Más cercano al presente, se han sumado nuevas problemáticas que promueven mayor cantidad de desplazamientos en el país, como los constantes enfrentamientos con la delincuencia organizada, la corrupción y la impunidad.

En 2016, de acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. (CMDPDH), en el país se registraron 29 episodios de desplazamiento interno; es decir, aproximadamente 23,169 personas, en 12 entidades del país, fueron obligadas a abandonar su lugar de residencia.

En 2017 el escenario no fue tan distinto, pues se registraron 25 episodios de desplazamiento interno forzado, con una afectación de 20,390 personas (CMDPDH 2018), en 9 estados de la república, de los cuales Guerrero, Sinaloa, Chihuahua, Chiapas y Oaxaca tuvieron un mayor número de episodios de desplazamiento interno forzado; de estas entidades, Chiapas tuvo más desplazados, 6,090 personas, lo que corresponde a 29.87 % del total.

De acuerdo con el informe presentado, en 2018, por la Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A. C. (CMDPDH 2019), se registraron 25 episodios de desplazamiento interno forzado, lo que afectó a 11,491 personas en 5 entidades: Guerrero, Chiapas, Sinaloa, Michoacán y Oaxaca.

Asimismo, por segundo año consecutivo, el episodio con mayor número de desplazados fue en Chiapas, de 2,036 indígenas tsotsiles.

De los 25 episodios de desplazamiento forzado interno, 20 fueron causados por violencia propiciada por grupos armados organizados y 5 por violencia política, conflictividad social y conflictos territoriales.

Asimismo, de estos episodios, 5 (4 en Chiapas y 1 en Guerrero) tuvieron como víctimas a población indígena (los del primer estado fueron en su totalidad de esta población), lo que representó 20 % del total; con ello se percibe la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas, quienes son propensos a los fenómenos de desplazamiento interno.

La población indígena con más afectación en 2018 fue la de los tsotsiles, con 5,035 personas, y los nahuas, con 138.

Así, de acuerdo con cifras de la CMDPDH, de enero a diciembre de 2018, en México, 338,405 personas tuvieron que desplazarse de manera interna, por la violencia y los conflictos territoriales, religiosos y políticos.

Con lo anterior, se identifica que el fenómeno de desplazamiento forzado interno se ha mantenido constante y no ha mostrado una disminución que haga pensar que se ha avanzado en la solución de los

conflictos y, por lo tanto, en el retorno de la población desplazada a su lugar de residencia; en esta razón, dado el contexto que atraviesa el país, y por la falta de políticas públicas de prevención y reconocimiento gubernamental de la problemática, no se prevé que en los próximos años se encuentre una pronta solución.

Marco jurídico de protección nacional e internacional

El desplazamiento interno forzado, en el ámbito internacional, cuenta con instrumentos que enmarcan los derechos y los mecanismos de protección, prevención y asistencia de las personas víctimas de desplazamiento, entre los que se encuentran los Principios rectores de los desplazados internos.

En 1998, Francis Deng, representante del secretario general de las Naciones Unidas sobre la Cuestión de los Desplazados, presentó tales principios ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

En septiembre de 2005, en el marco de la Asamblea General de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, se reconocieron estos principios como marco internacional de protección de las personas víctimas de desplazamiento interno en sus países.

Entre los principios generales se establece que

los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos (Comisión de Derechos Humanos 1998, principio 1).

Asimismo,

las autoridades nacionales tienen la obligación y responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción (Comisión de Derechos Humanos 1998, principio 3).

De igual forma, aborda principios relativos a la protección contra el desplazamiento, así como durante el mismo, asistencia humanitaria y regreso, reasentamiento y reintegración.

Un aspecto importante a destacar, y que enmarca los derechos políticos de las personas víctimas de desplazamiento interno forzado, es el establecido en los principios relativos a la protección durante el desplazamiento:

Principio 22

No se hará entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento respecto del disfrute de los siguientes derechos:

- a) El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicciones, opinión y expresión;
- b) El derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;
- c) El derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;
- d) *El derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y;*
- e) El derecho a comunicarse en un idioma que comprendan (Comisión de Derechos Humanos, principio 22, 1998).[§]

De esta manera, los países donde se presenta el fenómeno de desplazamiento interno forzado tienen el deber de garantizar, además de los derechos a la vida y a la seguridad, los de votar y de participar en los asuntos de la vida pública.

Otros instrumentos que reconocen los derechos de las personas víctimas de este fenómeno y que sientan las bases para su protección y tratamiento de la situación son los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de las personas refugiadas y desplazadas (Principios Pinheiro), la Declaración de Cartagena, el Estatuto de Roma, la Convención de Kampala e, incluso, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[§] Énfasis añadido.

En el ámbito nacional, solo dos entidades federativas tienen disposiciones relativas al desplazamiento interno forzado: Chiapas y Guerrero.

La primera, desde el 23 de febrero de 2012, cuenta con la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, a fin de establecer las bases para prevenir tal desplazamiento, garantizando la asistencia humanitaria y la implementación de soluciones duraderas, y, con ello, hacer frente a este fenómeno creciente en el mundo y en la entidad.

En este marco, dispone apartados acerca de los derechos, un programa estatal para la prevención y atención del desplazamiento interno, con medidas preventivas, planes de contingencia y el levantamiento sistemático de información.

Asimismo, entre las diversas disposiciones que retoma de los Principios rectores de los desplazamientos internos se encuentra la relativa a la participación política, al establecer:

Artículo 13.- En todo momento, los desplazados internos gozarán del derecho a:

- I. La libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicciones, opinión y expresión;
- II. La libre elección de su trabajo, en condiciones equitativas y satisfactorias;
- III. La libertad de reunión y asociación pacífica; y
- IV. *Votar y ser votados para los cargos de elección popular* (Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, artículo 13, 2012).[§]

En el segundo caso, desde el 23 de julio de 2014 cuenta con la Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero.

[§] Énfasis añadido.

Derecho al voto de los desplazados internos. Sentencias y acuerdos

Las víctimas de desplazamiento interno, al igual que todas las personas en el país y en el mundo, tienen derechos político-electorales y, en este caso, corresponde al Estado mexicano garantizar su ejercicio por medio de las instituciones en la materia.

Planteamiento del caso

En mayo de 2018, la organización civil Centro de Derechos Humanos Ku'untik entabló comunicación con la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI), a fin de hacerla conocedora de la situación de un grupo de personas desplazadas internas en Chiapas, así como de su deseo de ejercer su derecho al voto y a participar en la elección del 1 de julio de ese año.

Se trataba de un campamento integrado por personas víctimas de desplazamiento interno en Chiapas, quienes el 26 de mayo de 2016 fueron obligadas a dejar sus hogares, por un grupo de personas armadas, que arribaron a la comunidad en la que vivían y agredieron a los habitantes con piedras, palos y armas, con la finalidad de que se fueran de ese territorio. Como resultado, 2 personas murieron y aproximadamente 240 indígenas se vieron obligados a desplazarse de su lugar de residencia para salvaguardar la vida.

Desde entonces, han exigido al Gobierno del Estado de Chiapas justicia para los deudos de las personas que perdieron la vida, reparación de los daños materiales e inmateriales y condiciones favorables para el regreso de las 46 familias desplazadas a su comunidad; asimismo, que se atiendan sus necesidades básicas, como la alimentación, vivienda, educación, salud, trabajo y seguridad, mientras continúan desplazados.

En este marco de precariedad y violación a los derechos fundamentales, el Centro de Derechos Humanos Ku'untik, el 25 de mayo de 2017, solicitó medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a fin de que se requiriera al Estado mexicano la adopción de medidas necesarias para proteger la vida y la integridad personal, dadas las circunstancias de grave riesgo debido a las amenazas,

el hostigamiento y los actos de violencia perpetrados por un grupo armado a raíz de las disputas territoriales y políticas.

En respuesta a ello, el 24 de febrero de 2018 la CIDH emitió medidas cautelares en favor del grupo de personas desplazadas internas en Chiapas, por lo cual solicitó al Estado mexicano que adoptara las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal de los indígenas identificados que se encontraban desplazados en esa entidad, para garantizar la vida e integridad personal de los integrantes del Centro de Derechos Humanos Ku'untik, así como para que pudieran ejercer su labor como defensores de derechos humanos (CIDH 2018; SUP-JDC-366/2018).

En este contexto, ante tal petición, el 28 de mayo de 2018 un grupo de defensoras integrantes de la DPEPCI acudió al campamento para saber cuáles eran sus necesidades en relación con el ejercicio de sus derechos político-electorales y, con base en ello, proponerles una ruta jurídica que pudiera seguirse para estar en condiciones de emitir su voto de forma segura.

En esta reunión, los solicitantes manifestaron su deseo de emitir su voto en las elecciones del 1 de julio de 2018 para los cargos de presidente de la república, senaduría, diputación federal, diputación local y presidencia municipal de la comunidad de la cual fueron desplazados, toda vez que no estaban en condiciones de ir a votar donde les correspondería normalmente, pues fueron amenazados de muerte si regresaban y, además, por el temor que mantienen, aún en el campamento, por las amenazas que no han cesado.

De igual forma, expusieron que al haber salido huyendo de sus casas, muchas personas no tuvieron oportunidad de tomar su documentación, como su credencial para votar, por lo que también tenían la necesidad de reponerla, aunado a que, al llevar algunos años viviendo fuera de su lugar de residencia, integrantes del campamento cumplieron la mayoría de edad.

A partir de estos planteamientos se determinó la pertinencia del levantamiento de tres solicitudes de servicio:

- 1) La instalación de una casilla especial en el campamento donde se encontraban para que no tuvieran que exponer su vida e integridad física al salir a votar al municipio del que huyeron. En dicha

casilla debería haber boletas para votar por las 5 elecciones que les correspondían; es decir, presidencia de la república, senaduría, diputación federal, diputación local y ayuntamiento.

- 2) La reimpresión de credenciales para votar de aquellas personas que no contaban con una, al haberla dejado en los domicilios de los que huyeron.
- 3) Una credencial para votar nueva, pues, al estar desplazados más de dos años, había personas que, en ese tiempo, cumplieron la edad suficiente para votar.

Para lograr lo anterior, se enviaron escritos al Instituto Nacional Electoral (INE), solicitando la instalación de una casilla especial en el campamento, la reimpresión de las credenciales para votar, así como la emisión de nuevas para aquellas personas que nunca la habían tramitado, los cuales fueron presentados el 1 de junio de 2018. También se pidió guardar la identidad de las personas solicitantes, así como reservar el domicilio en el que se encontraban, porque el grupo que los obligó a abandonar sus casas con violencia extrema se mantenía como una amenaza.

Ante la premura de los tiempos electorales y la proximidad de las elecciones, al no obtener respuesta del INE, el 7 de junio de 2018 se promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por la violación del derecho de petición y por no dar respuesta a la solicitud de instalación de una casilla especial.

En el citado medio de impugnación se invocó, además de la vulneración del derecho de petición, la necesidad de tomar en consideración las circunstancias especiales en que se promovía el JDC, al tratarse de un grupo indígena de desplazados internos en extrema vulnerabilidad, quienes no habían podido exigir en tiempo y forma todos sus derechos al enfocarse en mantener los recursos más elementales para su subsistencia, como la alimentación y la seguridad.

Con este medio de impugnación se solicitó que se ordenara al Consejo General del INE que, mediante el consejo distrital correspondiente, se realizaran los trabajos necesarios para que el 1 de julio de 2018 se instalara una casilla especial en el campamento y, de esa manera, sus

habitantes pudieran votar por los cargos de presidencia de la república, senaduría, diputación federal y local y presidente municipal de su comunidad.

Asimismo, que se ordenara que, por medio del consejo distrital correspondiente, se otorgaran las credenciales a quienes no habían tenido oportunidad de tramitarla con anterioridad por haber huido y por no contar con documentación oficial.

Durante la sustanciación del juicio, el director ejecutivo de Organización Electoral del Instituto Nacional Electoral emitió un oficio, a manera de respuesta, en el que señaló que, al tratarse de una cuestión que requería la competencia de diversas instancias del INE, se tomaría un acuerdo en los siguientes días.

No obstante, al haber recibido respuesta del director ejecutivo del INE, esta fue presentada como una prueba superveniente que reiteraba la omisión de respuesta al estar firmada por él y no por el Consejo General de dicho instituto, toda vez que la petición primigenia fue dirigida a este último; sumado a ello, la respuesta no era exhaustiva y aplazaba la atención a la petición al requerir la competencia de diversas instancias del INE.

Dicho juicio, identificado con el número de expediente SUP-JDC-366/2018, se resolvió a favor el 18 de junio de 2018, por mayoría de votos de los magistrados de la Sala Superior, en el que los agravios vertidos por la parte actora se declararon fundados, pues la autoridad responsable había sido omisa en responder en breve plazo a la solicitud, al existir un riesgo fundado de que, al transcurrir el tiempo, la petición podría ser de imposible materialización ante la necesidad del despliegue de recursos y medidas para instalar una casilla especial, a menos de un mes de la elección.

En este sentido, los efectos de la resolución fueron:

Efectos

En tales circunstancias, se debe ordenar al Consejo General del INE que, en ejercicio de sus facultades y en plenitud de atribuciones, emita una respuesta que deberá ser congruente, completa y exhaustiva y en un plazo no mayor a tres días contados a partir de que surta efectos la notificación de esta resolución.

En su caso, el Consejo General del INE deberá cerciorarse de que las personas indígenas que se encuentran en el campamento en cues-

ción tienen vigentes su derecho a votar, y, de ser el caso, tomar las medidas necesarias para que lo ejerzan el primero de julio próximo.

Asimismo, deberá dar noticia a esta Sala Superior del cumplimiento en cuestión en un plazo no mayor a veinticuatro horas a partir de que la respuesta sea emitida.

En estos términos, este tribunal:

RESUELVE

ÚNICO. Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitir la respuesta a la petición de las personas en los términos precisados en la presente resolución (SUP-JDC-366/2018).

En cumplimiento de lo anterior, el 20 de junio siguiente el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG518/2018, mediante el cual dio respuesta a la solicitud.

Para ello, es importante precisar que, a fin de favorecer el derecho a votar, el INE, como ente autónomo del Estado mexicano, realizó un análisis de la pertinencia de la instalación de una casilla especial, dada la cercanía de la jornada electoral, considerando la situación extraordinaria de los peticionarios, la vulnerabilidad de sus derechos y la realización de actividades operativas para poder garantizar el derecho al sufragio, para salvaguardar la integridad y seguridad de las personas desplazadas internas.

Es así que, derivado de este análisis, el Consejo General del INE señaló que, si bien en inicio correspondería a un consejo distrital tomar la decisión acerca de la instalación de una casilla, era necesario que, de manera excepcional, fuera el Consejo General el que determinara lo necesario para la instalación de esta, así como todos los mecanismos para que la votación fuera incorporada en los cómputos correspondientes; asimismo, que aunque lo solicitado era la instalación de una casilla especial, lo oportuno era una casilla extraordinaria, toda vez que la primera restringiría su derecho al voto al no contemplar el sufragio por integrantes de sus ayuntamientos, diputaciones locales y federales.

En este sentido, al señalar la procedencia de la colocación de una casilla extraordinaria en el lugar indicado por los solicitantes, determinó ciertas medidas y acciones para garantizar su instalación, como las que se describen en los siguientes párrafos.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, 24 horas después de la emisión del acuerdo, debía determinar la situación registral,

a partir de las constancias exhibidas por los ciudadanos y, en su caso, determinar si alguno no se encontraba en condiciones de votar.

Respecto a los ciudadanos desplazados que no pudieron extraer sus documentos, entre ellos la credencial de elector, el vocal del Registro Federal de Electores de la junta distrital correspondiente debía acudir a recabar sus datos y, una vez verificada la correspondencia con la lista nominal, expediría la reimpresión de su credencial o prevería lo necesario para que pudieran emitir su voto.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores integraría una lista nominal de las personas que tuvieran derecho a votar.

La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica prevería lo necesario para determinar la integración de la mesa directiva de casilla con base en la lista nominal y procedería a la capacitación correspondiente, considerando que un capacitador o asistente electoral auxiliaría el día de la elección.

La Dirección Ejecutiva de Organización implementaría los mecanismos necesarios para que el campamento contara, de manera oportuna, con los insumos para recibir la documentación y el material electoral necesario.

Se aseguró también la acreditación de representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, para lo cual, el vocal ejecutivo distrital de la Junta debería otorgar las facilidades necesarias.

La Junta Distrital Ejecutiva y la Dirección Ejecutiva se coordinarían para las actividades correspondientes y comisionarían a un funcionario de la Junta para que, por sí solo o con apoyo de un capacitador o asistente electoral, acompañara durante los trabajos de logística.

De igual manera, se vinculó al Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Chiapas a fin de que dictara los acuerdos y las medidas necesarias para el ejercicio del derecho al voto de los solicitantes, así como para garantizar que el paquete electoral de las elecciones locales fuera debidamente entregado en el órgano correspondiente, en virtud del cual debería comisionar a un capacitador o asistente electoral local o funcionario para cumplir con ese cometido.

Se estableció también el deber de girar oficios al secretario de Gobernación, al comisionado nacional de Seguridad Pública, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, al gobernador de Chiapas, al secretario general de gobierno, a la Fiscalía de Delitos

Electoral del Estado de Chiapas, al ayuntamiento constitucional involucrado y a las demás instancias competentes, con el objetivo de brindar seguridad y garantizar la integridad de los habitantes del campamento y de los funcionarios electorales que realizarían la instalación de la casilla extraordinaria.

Asimismo, se dio vista a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas para que apoyara en el cumplimiento del acuerdo, dadas las condiciones de vulnerabilidad de las personas integrantes del campamento de desplazados internos.

A la par de la sustanciación y resolución del medio de impugnación promovido en la Sala Superior del TEPJF, el 15 de junio de 2018 se promovió un JDC en la Sala Regional Xalapa, por el cual se impugnaba la omisión del vocal ejecutivo de la 05 Junta Distrital y del vocal del Registro Federal de Electores del Estado de Chiapas de dar respuesta a los escritos presentados el 2 de junio de ese mismo año, así como de la omisión de expedir las credenciales para votar con fotografía, la inclusión en el padrón electoral y en la lista nominal de electores.

Por lo anterior, el 22 de junio siguiente, la Sala Regional Xalapa, en el expediente SX-JDC-497/2018, resolvió favorablemente al planteamiento de los actores, al considerar fundada la omisión de la autoridad responsable de dar respuesta al escrito relativo a la inscripción en el padrón electoral y en la lista nominal y, en consecuencia, la expedición correspondiente de las credenciales. Ello, aun cuando el vocal ejecutivo trató de justificar la omisión de dar respuesta, por haberlo hecho de manera verbal a los solicitantes. Así, la Sala Regional concluyó que no existía una respuesta formal a la petición realizada.

De igual forma, la Sala Regional Xalapa advirtió la necesidad de que fuera el Consejo General del INE, como autoridad de mayor jerarquía, el que dispusiera lo necesario respecto de la respuesta a la solicitud planteada por los actores y, en virtud de ello, dado que se requería de una atención urgente, ordenó al citado consejo que respondiera de manera inmediata, congruente, completa y exhaustiva a lo requerido.

En atención a lo ordenado en esta resolución, por medio del oficio INE/SCG/1860/2018 del 25 de junio de 2018, el secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral expresó que, dado lo

avanzado del proceso electoral, no era posible expedir las credenciales de elector solicitadas, ya que implicaba modificar el padrón electoral y el listado nominal electoral.

Ante este escenario, la Sala Regional Xalapa abrió un incidente del cumplimiento de sentencia del expediente SX-JDC-497/2018, a fin de emitir un pronunciamiento acerca de lo expuesto en el citado acuerdo y maximizar el derecho de votar de las personas indígenas desplazadas internas; de esta manera, el 26 de junio inmediato resolvió:

- 1) Expedir copia certificada a los actores (personas que habían alcanzado la mayoría de edad) de los puntos resolutivos de la sentencia incidental, como un documento para que pudieran emitir su voto e hiciera las veces de credencial para votar (efectiva en el proceso electoral federal y local) y, con ello, identificarse ante los funcionarios de la mesa directiva de casilla y entregárselas a efectos de que lo asentaran en la hoja de incidentes y en la lista nominal.
- 2) Ordenar al Consejo General del INE que proporcionara lo necesario para garantizar a los actores su derecho de votar en las elecciones del 1 de julio en la casilla extraordinaria establecida para tal efecto.
- 3) Que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE realizara las acciones necesarias para dar trámite a las solicitudes de expedición de credenciales para votar de los actores, así como la entrega de estas, una vez pasada la jornada electoral.

De esta manera, con sustento en lo resuelto por las salas Superior y Regional Xalapa en los mencionados juicios, así como en lo dispuesto en el acuerdo del INE, los desplazados internos emitieron su voto sin incidentes el 1 de julio de 2018; quienes pidieron la reimpresión de su credencial la obtuvieron, y las personas que no contaban con la credencial para votar ejercieron derecho a sufragar con la sentencia emitida por la Sala Regional de la III circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Conclusiones

Como se puede advertir, se trató de un caso sin precedente alguno, un asunto que visibilizó la situación de los desplazados internos, quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad extrema, víctimas de un fenómeno que modifica drásticamente sus condiciones de vida, a quienes el Estado mexicano les debe garantizar el disfrute de sus derechos fundamentales en igualdad de circunstancias como el resto de los mexicanos, además de que tiene que prevenir que se siga incrementando el número de personas desplazadas.

En este contexto, el papel de la DPEPCI, con el presente asunto, adquirió especial relevancia, al poner en la mesa un problema que si bien algunos habían identificado, no se dieron a la tarea de visibilizarlo y, mucho menos, materializar una acción que trascendiera al ejercicio de un derecho fundamental como el derecho al sufragio.

Este es un caso que se sucintó en un escenario de coyuntura y cambios sustanciales en México; de ahí la imprescindible necesidad de garantizar el derecho al voto de uno de los sectores más vulnerados: aquellos que han sido forzados a dejar sus lugares de origen; que han sido invisibilizados y abandonados por las instituciones y los gobiernos, y que, al igual que todos los ciudadanos mexicanos, tienen derecho a votar y a participar en las decisiones que marcan el rumbo de su país.

En este sentido, se buscó garantizar no solo su participación en las elecciones federales, sino en las locales, para que pudieran votar por su presidente municipal, lo que representaba una oportunidad de incidir en los resultados y, con ello, tener una esperanza de solucionar su situación y regresar a su comunidad.

De ahí la importancia del trabajo que día con día construye la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, al fijar precedentes que trasciendan y al marcar diferencias sustanciales que contribuyan a un pleno ejercicio de los derechos político-electorales de los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas.

Fuentes consultadas

- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2018. Resolución 13/2018, medida cautelar núm. 361-17. Indígenas tsotsiles desplazados del ejido Puebla y miembros del “Centro de Derechos Humanos Ku’untik” respecto de México. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp> (consultada el 12 de junio de 2019).
- CMDPDH. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. S. f. Página principal. Disponible en <http://cmdpdh.org/> (consultada el 10 de junio de 2019).
- . 2014. Desplazamiento interno forzado en México. Disponible en <http://cmdpdh.org/project/desplazamiento-interno-forzado-en-mexico/> (consultada el 10 de junio de 2019).
- . 2018. *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2017*. Disponible en <http://cmdpdh.org/project/episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2017/> (consultada el 10 de junio de 2019).
- . 2019. *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2018*. Disponible en <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2018.pdf> (consultada el 10 de junio de 2019).
- CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2016. *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf (consultada el 12 de junio de 2019).
- Comisión de Derechos Humanos. 1998. Principios rectores de los desplazados internos. Disponible en <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/> (consultada el 12 de junio de 2019).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2018. Acuerdo INE/CG518/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se da respuesta a la solicitud a que se refiere la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC-366/2018. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/>

123456789/96324/CGex201806-20-ap-2.pdf (consultada el 12 de junio de 2019).

Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero. 2014. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9882.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9882> (consultada el 12 de junio de 2019).

Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas. 2012. Disponible en <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvii/trabajo-legislativo/legislacion-vigente> (consultada el 12 de junio de 2019).

Sentencia SUP-JDC-366/2018. Actores: Dato personal confidencial. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 12 de junio de 2019).

— SX-JDC-497/2018. Actores: Guadalupe Cruz y otros. Autoridad responsable: Vocal ejecutivo de la 05 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 12 de junio de 2019).

Velázquez Moreno, Ana Laura. 2017. *Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado*. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf> (consultada el 12 de junio de 2019).

Indígenas tsotsiles. Derecho al voto activo de personas en prisión preventiva

Rosita de Lourdes Cancino Verdi

*Podemos cambiar el mundo
y hacer que sea un mundo mejor.
Está en tu mano hacerlo realidad.*

Nelson Mandela

Preámbulo

México es un país que se caracteriza por su pluriculturalidad, una riqueza que se sustenta en sus pueblos y comunidades indígenas. De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en 2010 la población indígena en el ámbito nacional se estimaba en 11,132,562 personas, que equivale a 9.9 % de la población total (Gutiérrez 2018, 5).

Sin embargo, se observa que la violencia ejercida por las instituciones de procuración e impartición de justicia es evidente en los procesos penales que enfrentan estas personas, aun cuando sus derechos están reconocidos plenamente en la legislación nacional e internacional, pues existe una falta de cumplimiento real.

Antecedentes

Derechos ciudadanos que se suspenden por un proceso criminal

En México, uno de los derechos que se suspenden al ingresar a prisión es el de votar, ya que de acuerdo con la fracción II del artículo 38 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, entre otras razones, por estar sujetos a un proceso criminal por delito que merezca la pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

Si bien el derecho a votar puede verse afectado cuando se considere que alguna autoridad emitió un acto que impida participar en la elección de las personas que habrán de ser nuevas autoridades, hay que hacer notar que dicha aplicación parte del reconocimiento del principio fundamental de presunción de inocencia, el cual es el inicio para cualquier análisis de los derechos y tratamientos otorgados a las personas que se encuentran en prisión preventiva.

En otras palabras, dicha limitante constitucional podría ir en contra del principio de presunción de inocencia, el cual también se encuentra en la CPEUM y establece que toda persona imputada tiene derecho “a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa” (CPEUM, artículo 20, apartado B, fracción IX, párrafo segundo, 2019).

Derecho ciudadano de votar en Chiapas

Respecto al derecho de votar, Chiapas no es la excepción, lo que hace a este tema sumamente importante, porque fija el precedente para todos aquellos indígenas privados de su libertad a quienes se les han vulnerado sus derechos humanos.

El artículo 10 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que al imponerse sanciones penales previstas por la legislación nacional a integrantes de pueblos indígenas se deberá tener en cuenta su contexto cultural, económico y social, y se preferirán los tipos de sanciones distintos del encarcelamiento.

Otras normatividades que hacen referencia a ello son los artículos 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 19 y 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Lo cierto es que el abuso de la prisión preventiva constituye una violación al principio de presunción de inocencia y es un elemento a partir del cual se generan muchos problemas.

En relación con ello, en Chiapas existen varias instancias especializadas, entre las que se encuentra la Fiscalía Especializada en Justicia

Indígena, la cual, de acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Chiapas, tiene como atribuciones “promover la plena efectividad del proceso penal tanto para el imputado como para las víctimas del delito, respetando su identidad social y cultural, las costumbres, tradiciones y a sus instituciones” (RLOFGEC, artículo 54, fracción VI, 2017).¹ Sin embargo, no existe un protocolo de actuación que haga efectivo y práctico el ejercicio de esta función para los operadores de la institución.

Por ello, como destaca la asociación civil Asilegal en el libro *México: entre la realidad y la justicia. Cómo garantizar los derechos de las personas indígenas en conflicto con la ley penal en Chiapas y Oaxaca*,

en el caso de impartición de justicia, todos los indicadores demuestran que no están cumpliendo su papel de garantizar el acceso a la verdad para las víctimas y la reinserción social de las personas que cometieron un delito. Tomando en cuenta, el abuso de la prisión preventiva, las confesiones obtenidas bajo tortura, el incremento de la violencia, las tasas de impunidad y la corrupción endémica, deberían hacernos cuestionar la legalidad absoluta de este sistema (Gutiérrez 2018, 113).

Prisión preventiva

Se debe partir del principio de presunción de inocencia para cualquier análisis de los derechos y el tratamiento otorgado a las personas que se encuentran en prisión preventiva, como lo menciona la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH 2013).

Para ello, es preciso hacer referencia a la definición de la prisión preventiva, la cual

es una medida cautelar que debe aplicarse de manera excepcional, cuyo objetivo es garantizar que el proceso penal se desarrolle y se garantice el acceso a la justicia; sin embargo, esta medida jamás debe excederse de dos años salvo que la prolongación se deba al ejercicio de defensa del imputado (a) (CPEUM, artículo 20, 2019).

¹ Véanse también los artículos 54, fracción IX, y 56, fracción VI, del RLOFGEC (2017).

Dicho lo anterior, vale la pena aclarar que estar en prisión no necesariamente significa que una persona sea culpable de un delito y, por tanto, no tendría que perder todos sus derechos ciudadanos, por ejemplo, a votar, como sucede en Chiapas, y se podría decir que en gran parte del país.

Caso relevante

Semblanza del caso

En mayo de 2018, el representante del Centro de Derechos Humanos Ku'untik, cuyas oficinas se encuentran en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, hizo contacto con la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI) y comentó la serie de vulneraciones de que han sido objeto, primordialmente, dos de sus patrocinados, Marcos Ruiz López y Guadalupe Gómez Hernández, indígenas tsotsiles originarios de Campo La Granja, municipio de Simojovel, Chiapas, quienes se encuentran en prisión preventiva en el Centro Estatal de Reinserción Social para Sentenciados (CERSS) El Amate, ubicado en el municipio de Cintalapa, Chiapas.

En efecto, se habían cometido violaciones de sus derechos humanos y, además, su proceso penal estaba plagado de irregularidades, lo que vulneraba la integridad y seguridad jurídica por las detenciones ilegales de las que fueron objeto; también eran víctimas de tortura y de violaciones al debido proceso de indígenas por su probable pertenencia a organizaciones campesinas.

Hay que destacar que el derecho al voto de las personas en prisión es de suma importancia, pues el voto activo adquiere una dimensión distinta; tanto que implica un reconocimiento por parte de la ciudadanía de las personas en prisión preventiva y su participación en una democracia integral. Ello motivó a que la DPEPCI, el 28 de mayo de 2018, hiciera suyo el patrocinio de estos ciudadanos chiapanecos para hacer valer sus derechos vulnerados como ciudadanos, primordialmente a votar.

Desarrollo del caso

Lo que llamó la atención es, sin duda, que llevaban más de 15 años sometidos a prisión preventiva, sin que mediara una sentencia ejecutoriada. En relación con ello, se analizó el tema para poder darles expectativas, si era posible apoyarlos respecto de sus derechos político-electorales, que, a ciencia cierta, también resultaban vulnerados.

Por lo anterior, y en consideración de que se habían vulnerado sus derechos como ciudadanos, al impedirles votar y ser votados en elecciones tanto locales como nacionales, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas consideró que era un tema que requería atención urgente, por lo que inmediatamente se fijaron estrategias para promover los medios correspondientes que garantizaran el ejercicio de sus derechos, ante el escenario de tratarse de personas en situación de extrema vulnerabilidad por encontrarse en prolongada prisión preventiva.

Cabe destacar que, en México, cerca de 3.54 % de las personas privadas de su libertad es indígena (Gutiérrez 2017). En el caso de Chiapas, existe 6.77 % de indígenas privados de su libertad, quienes son, aproximadamente, 279 hombres y 5 mujeres, pertenecientes a las lenguas tzeltal, chol, tsotsil, zoque, tojolabal, zapoteca y maya.

En el caso que se analiza, Marcos Ruiz López y Guadalupe Gómez Hernández fueron acusados de privación ilegal de la libertad en la modalidad de plagio o secuestro y delincuencia organizada. En 2002, estos hombres tsotsiles, campesinos de la localidad de Campo La Granja en el municipio de Simojovel, Chiapas, pertenecían a dos organizaciones campesinas e indígenas que luchaban por el acceso y la defensa de la tierra, derechos agrarios que ambas organizaciones representaban, lo que trajo con ello consecuencias de estigma social individual y colectivo en su localidad.

En esa época, la zona de Simojovel y los municipios aledaños vivían un ambiente de violencia, pues se suscitaron diversos secuestros, por lo que haber pertenecido Marcos Ruiz y Guadalupe Gómez a estas organizaciones de recuperación de tierras trajo como consecuencia que la localidad Campo La Granja fuera señalada como un lugar donde vivían personas malas, delincuentes, lo que, a su vez, provocó que a sus pobladores se les señalara como presuntos responsables de secuestros.

Dichas circunstancias propiciaron que estos hombres fueran detenidos, el 8 de agosto y el 28 de noviembre del 2002, en ese orden, y, desde esa fecha, subsistieron diversas irregularidades en todo el proceso. Al principio, ellos manifestaron haber sido torturados al ser detenidos; cuando les tomaron su declaración ministerial, solo firmaron sin saber ni entender por qué se encontraban en esas condiciones. Después, al ser consignados, tampoco contaron con una defensa adecuada, pues no fueron asistidos por un traductor, entre otras irregularidades. Además, han perdurado por casi 17 años sin que se les haya dictado una sentencia ejecutoriada, excediendo, por mucho, el plazo para decidir en definitiva la situación jurídica de estas personas.

Al mismo tiempo, se aprecia que se trata de dos personas a quienes se les habían vulnerado completamente sus derechos, lo que les provocó un daño irreparable por permanecer tanto tiempo en la indefinición; en consecuencia, sus familias se desintegraron, sufriendo el daño emocional y psicológico que provoca el abandono y mermando su calidad de vida y su dignidad humana.

Puntos decisivos para el caso

Respecto a los derechos político-electorales de Ruiz López y Gómez Hernández, se les había restringido, de manera arbitraria e inconstitucional, el de ejercer su voto en dos jornadas electorales federales (2006 y 2012) y varias locales, toda vez que, al no tener el estatus de sentenciados, habían permanecido por más de 15 años privados de este derecho, violentados directamente por la autoridad responsable, sin que se les hubiera garantizado el respeto de este de ninguna manera, contraviniendo sus garantías político-electorales establecidas en la Constitución y en la normativa internacional obligatoria, mediante el control de convencionalidad aplicable en materia de derechos políticos.

Por tal motivo, personal de la DPEPCI se reunió con el representante del Centro de Derechos Humanos Ku'untik y con los dos procesados en el CERSS número 14 El Amate, de Cintalapa, Chiapas, donde explicaron las vicisitudes que habían pasado en todo el tiempo que llevaban en prisión preventiva; después de escucharlos y disipar sus dudas, se levantó la solicitud de servicio el 28 de mayo de 2018.

Posteriormente, una vez analizados los elementos de la petición, se dictaminó la procedencia del servicio de defensa, en virtud de la omisión del Instituto Nacional Electoral de garantizarles el derecho al voto, sobre todo porque esa vulneración es contraria al principio de presunción de inocencia y al principio *pro homine*, el cual se detalla constitucionalmente y establece que toda persona imputada tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante una sentencia emitida por el juez de la causa, y que esta haya causado ejecutoria.

Derivado de lo anterior, el 1 de junio de 2018 se presentó un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano —vía *per saltum*, al considerar la cercanía de las elecciones que se aproximaban— ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con el argumento de

la vulneración a su derecho de ejercer el voto, por encontrarse reclusos, desde hacía más de quince años, sin una sentencia ejecutoriada en su contra, que contraviniera el principio de presunción de inocencia reconocido en la constitución y en el derecho convencional (SUP-JDC-352/2018 y acumulado).

Análisis normativo del caso particular

En este caso, la demanda presentada tuvo como marco un análisis minucioso de la normatividad, tanto constitucional como convencional, en el que se sustentó la vulneración del principio de presunción de inocencia y la ausencia de una protección más amplia, reconocida como principio *propersona*, al no gozar de sus derechos ciudadanos.

Lo anterior, sobre todo porque, en el ámbito de competencia, las autoridades tienen la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En tal virtud, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, como el caso que se estudia.

Asimismo, se invocaron resoluciones que habían sido dictadas en otros expedientes, como el SUP-JDC-157/2010 y SUP-JRC-173/2010, al igual que la jurisprudencia P./J. 43/2014, de rubro PRESUNCIÓN

DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES. En particular, en referencia al derecho comparado y a la normativa aplicable, a fin de que la autoridad, al entrar al análisis del asunto, pudiera tener una clara visión de lo pedido.

La demanda fue radicada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado, y turnada al magistrado Felipe de la Mata Pizaña para su análisis y formulación del proyecto de sentencia.

Además, previamente a los trámites de ley, el 20 de febrero de 2019 se emitió la sentencia en dicho expediente, por la cual el TEPJF tuvo a bien realizar un análisis exhaustivo, en el que hizo una interpretación sistemática, tanto constitucional como convencional, de lo cual concluyó que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, porque se encuentran amparadas por la presunción de inocencia.

Asimismo, se considera a estas personas integrantes de un grupo vulnerable de manera transversal, al combinarse que son sujetas a prisión preventiva y a que son indígenas tsotsiles.

En el caso particular, se destaca que los detenidos son vulnerables al potencial abuso de sus derechos, pues se encuentran en una situación de especial indefensión ante la frecuente falta de políticas públicas, así como en condiciones de violación sistemática de sus derechos humanos, que son frecuentes en las prisiones (CIDH).

Es decir, al negar a las personas procesadas el derecho al voto, se debilita el empoderamiento de la ciudadanía para decidir y participar en la creación o modificación de las leyes —como aquellas que pueden mejorar las situaciones de vida en las cárceles, reforzando sus vínculos sociales y su compromiso con el bien común—, pues impiden que un segmento de la sociedad se empodere de forma política y, de esta manera, se pone en peligro la democracia, especialmente cuando el objetivo del derecho al voto de las personas en prisión preventiva es evitar la desincorporación y el alejamiento de su pertenencia a la comunidad, además de la obligación de garantizar, con medidas afirmativas, que toda persona que sea titular de derechos políticos pueda ejercerlos.

Así, en el marco normativo nacional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido pionero en la interpretación extensiva de los derechos de las personas en prisión preventiva, garantizando el

derecho al voto activo. En este caso, analizó diversas normatividades y precedentes, como se aprecia en los cuadros 1, 2 y 3.

Cuadro 1. Precedentes de casos de personas en prisión preventiva

| Caso | Resolución de la Sala Superior |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pedraza Longi | Consideró que la suspensión de derechos establecida en la fracción II del artículo 38 constitucional no es absoluta ni categórica |
| García Zalvidea | Señaló que debía otorgar la credencial de elector y eliminar los obstáculos para el ejercicio de su derecho a votar, porque si bien el interesado estaba sujeto a proceso penal, no había sido condenado |
| Orozco Sandoval | Argumentó que la calidad de sujeto a proceso no significa una condena conforme al principio de presunción de inocencia |

Fuente: Elaboración propia con base en SUP-JDC-85/2007, SUP-JDC-2045/2007 y SUP-JDC-98/2010.

La normativa internacional estudiada se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Normativa internacional analizada por el Tribunal Electoral

| Normatividad | Disposición o caso |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Convención Americana sobre Derechos Humanos | Artículo 23, inciso 2. Los estados pueden reglamentar mediante una ley el ejercicio de los derechos políticos por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, por condena o por juez competente en un proceso penal También establece que, en el caso de las personas privadas de la libertad por prisión preventiva, el derecho al voto está garantizado por el artículo en comentario |
| Jurisprudencia internacional | Venezuela (caso López Mendoza vs. Venezuela). Corte IDH Brasil (caso Neira Alegría y otros vs. Perú). Corte IDH |
| Organización de las Naciones Unidas. Observación núm. 25, párrafo 14, del Comité de Derechos Humanos | Estados Unidos de América. Las personas en prisión preventiva u otra forma de detención sin sentencia ejecutoria tienen legalmente el derecho al voto (caso Coosby vs. Osser y caso O'Brien vs. Skinner) |

Continuación.

| Normatividad | Disposición o caso |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Organización de las Naciones Unidas. Observación núm. 25, párrafo 14, del Comité de Derechos Humanos | Ecuador. Artículo 62 de su Constitución ^A |
| | Costa Rica. Artículo 30 del Código Electoral. Establece la instalación de juntas receptoras de votos para permitir el sufragio de quienes se encuentran privados de su libertad |
| | Colombia. Las personas detenidas pueden ejercer su derecho a sufragar si reúnen el resto de las condiciones exigidas por la ley ^B |

^A El artículo 62 señala que las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las disposiciones. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.

^B Es un pronunciamiento expreso en la sentencia número T-324/94 de la Corte Constitucional colombiana.

Nota: Corte IDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Corte IDH (2009 y 2011), Ochoa (2010), Constitución de la República de Ecuador (2008), Código Electoral de la República de Costa Rica (2009) y Corte Constitucional de Colombia (1994).

El objetivo principal, como se lee en la sentencia de la Sala Superior, es que en el ámbito internacional no solo se les reconoce este derecho a los procesados, sino también a los sentenciados, como destaca en Estados Unidos de América, Canadá, Francia, Reino Unido, Sudáfrica y España, entre otros.

Por ello, la resolución dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado ha fijado un precedente importante debido a sus efectos, los cuales se muestran en el cuadro 3.

Cuadro 3. Efectos de la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado

| |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| El INE implementará una primera etapa de prueba para garantizar el voto activo de los presos no sentenciados |
| El proceso electoral en el que se aplicará corresponde a las elecciones de 2024 |
| El INE creará el mecanismo y ámbito para la implementación del derecho al voto |
| El INE se coordinará con las autoridades penitenciarias competentes para la implementación de la primera etapa |
| Se da vista a los órganos legislativos para su conocimiento |

Nota: INE, Instituto Nacional Electoral.

Fuente: Elaboración propia con base en la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado.

Además, la importancia radica en que lo anterior no solo se aplica para los actores en el citado expediente, sino que se amplían estos derechos, de forma genérica, a todos aquellos que se encuentren en prisión preventiva y no tengan una sentencia. Asimismo, se hace notar que no solo va dirigido a los indígenas, pues es para todas las personas que estén en esas condiciones.

Cabe mencionar la vista a las cámaras de Senadores y de Diputados, ordenada en la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, ya que resulta igualmente importante para que, mediante un análisis, puedan realizar las iniciativas correspondientes a los artículos en las distintas leyes, a fin de contar con una normatividad garantista de derechos humanos.

Esto permite poner en la mesa las acciones que propicien en México el ejercicio real del voto de las personas que se encuentran en prisión y que no han sido sentenciadas.

Al mismo tiempo, el voto podría ejercerse por vía de correo tradicional, como ya existe para las personas que residen en el extranjero. Vale la pena decir que, además de garantizar el derecho humano al voto, podría significar un aliciente para que los legisladores atiendan las necesidades de las personas en prisión y realmente se establezca un adecuado sistema de reinserción social (Guerrero 2016).

Conclusiones

En definitiva, se considera que los límites constitucionales no representan en sí una merma en la eficacia y vigencia de un derecho, así como el orden constitucional, siempre y cuando se encuentren cimentados en la lógica racional, proporcional, constitucional y convencional, la cual explique, por sí misma, que lo que se pretende lograr es un beneficio social, posibilitando, por medio de la sanción suspensiva de derechos, una corrección de índole pedagógico, mediante la cual la persona pueda cumplir una condena que se estima adecuada, tomando en consideración la siguiente premisa: “a mayor grado de afectación producido por la conducta ilícita de una persona, se tendrá un margen más alto de restricción en el ejercicio de derechos” (González y Del Rosario 2014, 260).

Dicho de otra manera, la suspensión de derechos, si no se encuentra fundada de manera adecuada en parámetros no solo constitucionales, sino convencionales, además de generar actos de discriminación, vulneraciones a los principios de presunción de inocencia y propersona, será completamente nula en lo que se refiere a la obtención de resultados positivos en el ámbito social.

Por tal motivo, es de suma importancia precisar que la condición o el estatus de libertad corporal no debe ser el factor único para levantar una suspensión, sino la gravedad de la falta y la medición de las circunstancias específicas del caso particular. Esto si se tiene plasmado en la ley ordinaria correspondiente cuáles delitos, por su trascendencia y afectación, pueden conllevar la suspensión, en el entendido de que, residualmente, las personas que estén procesadas o sentenciadas por delitos no graves se encuentran en disponibilidad absoluta para ejercer su derecho a votar.

Además, los derechos políticos están circunscritos en el denominado margen de apreciación de los estados (Barbosa 2012), lo que implica una potestad ilimitada para establecer los alcances y límites de tales derechos que, por su inherencia y vitalidad, no son susceptibles a ningún tipo de limitación.

Por ende, no es deseable que el sistema jurídico mexicano conserve un modelo de restricciones constitucionales que carezcan de fundamento lógico-jurídico, sin existencia de categorías de procedencia para aplicar la suspensión, pero tampoco es deseable ni positivo para cualquier sistema constitucional que prevalezcan esquemas en los que no haya límites o suspensiones a los derechos políticos, en concreto, el de votar.

Así pues, lo más destacable de la Sala Superior, al resolver el caso de los indígenas tsotsiles, quienes se encuentran en prolongada prisión preventiva, fue que echó mano de sus interpretaciones y de otras respetables instituciones, realizando una interpretación evolutiva del derecho al voto y del principio de presunción de inocencia.

De ahí lo trascendente de la sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado, resuelta por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fuentes consultadas

- Barbosa Delgado, Francisco R. 2012. *El margen de apreciación en el derecho internacional de los derechos humanos: entre el Estado de derecho y la sociedad democrática*. México: UNAM.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf> (consultada el 15 de noviembre de 2019).
- . 2013. *Informe sobre la prisión preventiva en las Américas*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes-pp-2013-es.pdf> (consultada el 15 de noviembre de 2019).
- Código Electoral de la República de Costa Rica. 2009. Disponible en <https://www.tse-go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf> (consultada el 5 de diciembre de 2019).
- Constitución de la República de Ecuador. 2008. Disponible en https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf (consultada el 8 de diciembre de 2019).
- Corte Constitucional de Colombia. 1994. Sentencia T-324/94. Actora: Sonia Eucaris Botero Ramírez. Autoridad responsable: Registraduría Nacional del Estado Civil de Palestina, Caldas. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-324-94.htm> (consultada el 20 de noviembre de 2019).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Caso Neira Alegría y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de enero. Serie C No 219. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=219 (consultada el 14 de diciembre de 2019).
- . 2011. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre. Serie C No. 233. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf (consultada el 10 de diciembre de 2019).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. México: TEPJF.
- González Oropeza, Manuel y Marcos del Rosario Rodríguez. 2014. “El derecho a votar de las personas procesadas o sentenciadas por una

- pena privativa de la libertad. Análisis de la razonabilidad, proporcionalidad y constitucionalidad de la limitación al ejercicio del derecho de votar y la prevalencia de la presunción de inocencia y el principio *pro persona*”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 5 (junio): 229-62.
- Guerrero García, Aristides Rodrigo. 2016. “El voto desde la prisión”. *Milenio*, 9 de septiembre, sección Opinión. [Disponible en <http://www.milenio.com/opinion/aristides-rodrigo-guerrero-garcia/democracia-para-erizos/el-voto-desde-la-prision>].
- Gutiérrez Román, José Luis, coord. 2017. *El acceso a la justicia de personas indígenas privadas de libertad en los estados de Chiapas y Oaxaca*. México: Asilegal.
- . 2018. *México: entre la realidad y la justicia. Cómo garantizar los derechos de las personas indígenas en conflicto con la ley penal en Chiapas y Oaxaca*. México: Asilegal.
- Jurisprudencia 43/2014. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CON Matices O MODULACIONES. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* 1.
- Ochoa Reza, Enrique, coord. 2010. *México. El derecho a la rehabilitación de los derechos políticos*. México: TEPJF.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 2008. Convenio 169. México: TEPJF.
- RLOFGEC. Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas. 2017. México: TEPJF.
- Sentencia SUP-JDC-85/2007. Actor: José Gregorio Pedraza Longi. Autoridad responsable: Instituto Federal Electoral.
- SUP-JDC-2045/2007. Actor: Juan Ignacio García Zalvidea. Autoridad responsable: Instituto Federal Electoral.
- SUP-JDC-98/2010. Actor: Martín Sandoval. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Aguascalientes.
- SUP-JDC-352/2018 y acumulado. Actor: Guadalupe Gómez Hernández y otro. Autoridad responsable: Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf (consultada el 8 de diciembre de 2019).

Sentencias para una democracia sin discriminación contra las mujeres indígenas

Juan Carlos Martínez Hernández

Introducción

La violencia contra las mujeres en México puede describirse como la punta de un iceberg que oculta bajo la superficie problemas sistemáticos más complejos, los cuales solo pueden entenderse en el contexto de, por un lado, una desigualdad de género arraigada en la sociedad y, por otro, un sistema jurídico y de gobierno dividido en varios niveles que no responde con eficacia a los delitos de violencia, incluida la de género (ONU 2006, 5).

Violencia en razón de género en México

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), refiere que en México 25 % de los hogares reporta incidentes de violencia en contra de las mujeres por parte de la pareja (Inegi 2011).

Pese al avance que ha tenido el Estado mexicano respecto del reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres en la participación política, existen obstáculos que no permiten la participación efectiva de las mujeres en la vida pública, como la violencia política en razón de género, más aún cuando se trata de municipios indígenas.

La violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer (en razón de género), que tienen un impacto diferenciado en ellas o que les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras cosas, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida (TEPJF 2017).

Actuar de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas

La Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI) tiene esencialmente dos funciones. Primero, contribuir al acceso pleno a la justicia electoral con el fin de garantizar los derechos político-electorales de los pueblos, las comunidades indígenas o de alguna de las personas que los integran; segundo, orientar a los pueblos, las comunidades indígenas o alguna de las personas que los integran acerca de la naturaleza, el contenido y los alcances de sus derechos político-electorales.

En ese sentido, la DPEPCI se encuentra especialmente comprometida con este sector de la población, ya que las mujeres indígenas, al formar parte de un grupo social en condiciones de desventaja, deben encontrar mayor protección en las instituciones del Estado, pues, en la gran mayoría de los casos, también viven en la pobreza; incluso algunas de ellas nunca han salido de su comunidad.

Caso San Martín Zacatepec, Oaxaca

El 16 de marzo de 2018, Yolanda Méndez Hernández acudió a la oficina de la Defensoría con sede en Oaxaca. En la entrevista que sostuvo con el personal en dicha oficina, dijo pertenecer a la etnia mixteca; ser originaria de San Martín Zacatepec, Oaxaca; tener 56 años, y, en ese

momento, ocupar el cargo de síndica municipal en dicho ayuntamiento. También relató los hechos que, consideró, le causaban perjuicio y le impedían el ejercicio de su cargo, que más adelante se exponen.

Internamente se determinó brindar el servicio de asesoría, el cual consistió en realizarle un escrito de demanda mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), para que conociera el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, por el que se requeriría al presidente municipal de San Martín Zacatepec que le pagara las dietas que le adeudaba y las subsecuentes fueran costeadas de manera regular, así como dejar de ejercer la violencia política en su contra.

Acciones y omisiones características de violencia política en razón de género.

Contexto del asunto

La entonces funcionaria del municipio narró lo siguiente.

Que el 1 de enero de 2017 tomó protesta como síndica municipal del ayuntamiento de San Martín Zacatepec. Desde que inició sus funciones en el cargo no fue tomada en cuenta en los asuntos del ayuntamiento; por el contrario, en medio de humillaciones, el presidente municipal la obligaba a firmar escritos y acuerdos, así como documentos, que no tenía la oportunidad de leer, puesto que, de manera grosera y ofensiva, le pedía que lo hiciera de inmediato, además de que no la convocaba a las sesiones de cabildo.

Por esa razón, la síndica municipal decidió que a partir de marzo de 2017 no le firmaría ningún documento más. Consideró lo anterior porque, al ser la responsable de vigilar la debida administración del erario y patrimonio municipal, no podía permitir que el presidente municipal continuara con dichas conductas, ya que siempre le decía que no tenía derecho a saber nada del contenido de dichos documentos, pues, según él, no le había dado dinero para su campaña.

A pesar de que lo anterior regularmente sucedía en privado en la oficina del presidente municipal o cuando se encontraban solos en algún otro espacio del palacio de gobierno, el funcionario públicamente

manifestaba que la síndica era una ignorante, que él sabía hacer de todo lo relativo a la administración pública municipal y que si ella y los demás concejales estaban ahí era porque él no podía hacer todo, sugiriendo que en cualquier momento la podía correr, si no hacía lo que le ordenaba.

En ese contexto, al inicio de la administración municipal el presidente le pidió a Yolanda Méndez que fuera a sacar la firma electrónica, porque era necesaria para el desempeño de su trabajo como síndica municipal, lo cual realizó acompañada de dos personas de su confianza. La firma electrónica le fue arrebatada en febrero de 2017 por el presidente municipal; sin embargo, al saber de la responsabilidad que implica el referido medio electrónico, la funcionaria le pidió al presidente municipal que se la devolviera, a lo cual este respondió: “para qué no fuiste sola. Yo fui solo y aquí está mi firma”, y la azotó en el escritorio de manera violenta.

Dichas conductas se daban entre la síndica y el presidente municipal. También había otros actores que generaban violencia en su contra. Por ejemplo, lo que aconteció con el mayor municipal, siendo las 10:00 horas del 24 de julio de 2017, cuando la síndica le pidió que fuera por un ciudadano de la comunidad, pero el mayor le respondió que, por órdenes del presidente municipal, ya no recibiría más instrucciones de parte de ella, puesto que le dijo que él nombraría a un director de Policía con el argumento de que, por ser mujer, no podía desempeñar ese trabajo.

En efecto, nombró como director de Policía al suplente del regidor de Obras, quien por diferencias con el presidente municipal dejó el cargo por un par de meses, pero regresó el 15 de julio de 2017, quitándole sus funciones como procuradora. Dicho director, debido al apoyo e instrucción del presidente municipal, manifestaba públicamente que tenía más autoridad que la síndica, impidiendo que la policía la apoyara en el desempeño de su trabajo.

En esas condiciones, el presidente municipal ordenó al tesorero del ayuntamiento que en agosto y septiembre no le pagara las dietas correspondientes y que le dijera que no lo hacía porque no trabajaba. Por lo anterior, acudió a la Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, donde citaron al presidente municipal para llegar a un acuerdo.

El 10 de octubre de 2017, en dicho órgano del gobierno del estado de Oaxaca, el presidente municipal aceptó que no le había pagado las referidas dietas a la funcionaria, por lo cual lo tuvo que hacer y quedó asentado en la minuta de trabajo levantada en dicha dependencia. Sin embargo, a partir de enero de 2018, de nueva cuenta volvieron a incurrir en la falta de pago de dietas que le correspondían, con el mismo argumento de que no trabajaba. Esas conductas fueron manifestadas por el presidente municipal en contra de la síndica por el hecho de ser mujer.

Lo anterior evidentemente causó un impacto diferenciado en la síndica, puesto que el alcalde del ayuntamiento en realidad no trabajaba, ya que este señor, desde el 15 de enero de 2018, nada más se presentaba cuando lo iban a traer a su casa; le pagaban su dieta de manera ininterrumpida; llegaba a su oficina a la hora que quería; se salía a tomar cerveza, y se ponía en la banqueta de la escuela, pero por ser hombre, el presidente municipal no le decía nada.

Estos actos y omisiones, desde luego, menoscabaron el ejercicio del cargo de la síndica municipal, ya que, en sesión de cabildo, el presidente municipal le ordenó que debería hacer lo que el director de Policía le indicara. Lo mismo le instruyó al comandante de Policía, amenazándolos que, en caso de que desobedecieran sus órdenes, no les pagarían sus remuneraciones, circunstancia que molestó al comandante y renunció. Así, con esas órdenes, el mayor de Policía le manifestó a la síndica que él ya no estaba bajo su servicio.

Dichas circunstancias se fueron agudizando, de manera que el 30 de diciembre de 2017 el comandante de Policía metió a la cárcel a dos ciudadanos de San Martín Zacatepec, por faltas cometidas, pero a ella no le reportaron nada. En virtud de esto, acudió a las oficinas de la sindicatura en la mañana del 31 de diciembre de 2017. Estando ahí, llegó el director de Policía, a quien, de buena manera, ella le preguntó por qué el comandante no le pasó el reporte de los detenidos, pero con palabras groseras le respondió: “no me importa, si tú no vales nada, ya te vamos a sacar, pinche vieja volteada priista”, y le puso su mano en su pecho, haciendo gestos evidentes de que le iba pegar, pero ella se defendió.

Dado el entorno de violencia generalizado por parte de los integrantes del ayuntamiento, pero sobre todo del presidente municipal,

en contra de la síndica municipal, quien tenía la firme intención de seguir ejerciendo su cargo que le fue dado por el voto popular, ella acudió a la Secretaría General de Gobierno del Estado, la Fiscalía General del Estado y la Auditoría Superior del Estado, mediante un escrito, para hacerles saber lo que acontecía en el ayuntamiento de San Martín Zacatepec, e incluso a la Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca.

Posteriormente a ello, la funcionaria acudió a las oficinas de la Defensoría, como ha quedado relatado. Al analizar los hechos planteados, se consideró que el presidente municipal vulneraba a la síndica y sus derechos consagrados en los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); artículos 2 y 3 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; artículos 1, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; artículos 3, 5, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará); artículos 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y artículos 2, 4, 6, 18 y 19 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y el *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Ello, puesto que dicha normativa nacional y convencional protege el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Lo anterior, porque las acciones y omisiones del presidente municipal de impedirle sus funciones como síndica municipal no le permitían ejercer el cargo para el que fue electa, sin discriminación y libre de violencia.

Se arribó a dicha conclusión en el marco de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que en su artículo 71 señala que:

Los Síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

I. Procurar, defender y promover los intereses municipales, presentar denuncias y querrelas, representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;

II. Tendrán el carácter de mandatarios del Ayuntamiento y desempeñarán las funciones que éste les encomienden y las que designen las leyes;

III. Vigilar la correcta aplicación del presupuesto de egresos, revisar y firmar los cortes de caja o estados financieros de la tesorería y la documentación de la cuenta pública municipal;

IV. Practicar, a falta de Agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa, remitiéndolas al Ministerio Público del distrito judicial que le corresponda;

V. Auxiliar a las autoridades ministeriales en las diligencias que correspondan;

VI. Asistir con derecho de voz y voto a las sesiones del Cabildo;

VII. Formar parte de la Comisión de Hacienda Pública Municipal, y aquellas otras que le hayan sido asignadas;

VIII. Proponer al Ayuntamiento la formulación, modificaciones o reformas a los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su ámbito territorial;

IX. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, promoviendo la inclusión de los que se hayan omitido, y haciendo que se inscriban en el libro especial con la expresión real de sus valores y las características de identificación, así como el destino de los mismos;

X. Regularizar ante la autoridad competente, la propiedad de los bienes inmuebles municipales, e inscribirlos en el Registro Público de la Propiedad;

XI. Admitir y resolver los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XII. Vigilar que los servidores públicos municipales obligados, presenten oportunamente su declaración patrimonial, conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca; y

XIII. Las demás que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables (LOMEO, artículo 71, 2010).[§]

Con la lectura de lo anterior, se advertía que la asesorada tenía la obligación de vigilar la correcta aplicación del presupuesto de egresos y diversas funciones relacionadas con la cuenta pública municipal, así como el derecho de asistir de voz y voto a las sesiones de cabildo.

En ese sentido, se promovió un JDC a fin de ser presentado en el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

[§] Énfasis añadido.

Sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

En el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, este juicio ciudadano fue radicado con la clave JDC/50/2018 y resuelto el 11 de junio de 2018, cuando por unanimidad de votos el Pleno de dicho órgano colegiado, en los puntos resolutivos, ordenó lo siguiente.

Primero. Se **declara inexistente** la violencia política por razón de género, cometida en contra de la ciudadana Yolanda Méndez Hernández, Síndica Municipal de San Martín Zacatepec, Oaxaca, atribuida al Presidente Municipal del referido Ayuntamiento.

Segundo. Se **ordena** al Presidente Municipal de San Martín Zacatepec, Oaxaca, de cumplimiento a lo ordenado en el apartado de efectos de la presente sentencia.

Tercero. Se **dejan sin efectos** las medidas de protección dictadas a favor de Yolanda Méndez Hernández, Síndica Municipal de San Martín Zacatepec, mediante acuerdo plenario de fecha doce de abril del año en curso; en consecuencia, se deberá de notificar esta determinación a las autoridades vinculadas en dicho acuerdo Plenario (JDC/50/2018).

Los efectos de dicha sentencia quedaron redactados de la siguiente forma:

En atención a lo razonado anteriormente, se precisan los efectos de la presente sentencia:

I.- Aun cuando no se tuvo por acreditada la violencia política en razón de género, este Tribunal ordena al Presidente Municipal de San Martín Zacatepec, Oaxaca, que se abstenga de realizar acciones u omisiones directa o indirectamente, que tengan por objeto o resultado, intimidar, molestar o causar un daño o perjuicio u obstaculizar el ejercicio del cargo de Yolanda Méndez Hernández, en su carácter de Síndica Municipal.

II. Se ordena al Presidente Municipal de San Martín Zacatepec, brinde a la actora Yolanda Méndez Hernández, todas las facilidades necesarias para el ejercicio de las funciones inherente al ejercicio del cargo de Síndica Municipal del Referido Municipio.

III.- Se ordena a dicho Presidente Municipal que, convoque a la ciudadana Yolanda Méndez Hernández, en su carácter de Síndica Municipal a sesiones ordinarias de cabildo, por lo menos una vez a la semana, precisando el orden del día, la fecha, lugar y hora de celebración de la misma.

Convocatorias que deberán ser notificadas a la actora de manera oportuna, así mismo al momento de realizar la notificación se deben acompañar los documentos necesarios para que la actora tenga la información idónea de los temas a tratar en la misma y pueda emitir su voto con pleno conocimiento de lo ahí tratado. Lo anterior en términos de lo establecido en los artículos 45, 46 y 68 fracción III de la Ley Orgánica Municipal.

IV.- Se ordena al Presidente Municipal de San Martín Zacatepec, pague a la actora la cantidad de \$22,500.00 (veintidós mil quinientos pesos, cero centavos, moneda nacional), a favor de la actora, por concepto de las dietas que se le adeudan.

Para cumplir lo anterior, se otorga al Presidente Municipal de San Martín Zacatepec, el plazo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente sentencia. Y dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, deberá remitir a este Tribunal, las constancias que acrediten su cumplimiento.

Lo anterior con fundamento en el artículo 127 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca, aplicado supletoriamente en términos del numeral 5 apartado 2, de la Ley de Medios.

V. Finalmente, la responsable deberá implementar todos los actos necesarios para que la actora pueda ejercer su derecho de vigilancia de todos los actos de administración pública municipal a efecto que se desarrollen con apego a lo dispuesto por las leyes y normas en materia municipal; así como para que se encuentre informada del estado financiero, cuanta pública y patrimonial del municipio, así como de la situación en general de la administración pública municipal, como puede ser la entrega física de copias de los expedientes fiscales, administrativos y contables, previa solicitud.

VI. Se apercibe al Presidente Municipal de San Martín Zacatepec, Oaxaca que, en caso de no cumplir con lo ordenado, se le impondrá como medio de apremio, una amonestación, lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 37, inciso a) de la Ley de Medios.

Con independencia de lo anterior, y a efecto de lograr el debido cumplimiento de la presente ejecutoria, se podrá dar vista al Congreso del Estado de Oaxaca, para que en términos de lo dispuesto por el artículo 61, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal, inicie en su contra el procedimiento de revocación del mandato (JDC/50/2018).

Con ese pronunciamiento, la síndica municipal de San Martín Zacatepec manifestó que no se encontraba satisfecha su pretensión, ya que consideraba que las acciones y omisiones de la autoridad responsable constituían violencia política en su contra en razón de género.

Por tal motivo, a petición de la síndica, se interpuso un JDC ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, haciendo valer la falta de congruen-

cia externa e interna en la sentencia y la falta de perspectiva de género por parte de los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Dicha demanda fue presentada el 19 de junio de 2018, radicada en la Sala Regional con el expediente SX-JDC-555/2018. Este fue resuelto el 27 de julio del mismo año, declarando como fundado el agravio que hizo valer la actora, referente a que se configura la violencia política en razón de género, y modificando la sentencia impugnada, con la cual se ordenó, entre otros aspectos, medidas urgentes para evitar daños irreparables.

Sentencia de la Sala Regional Xalapa

Los magistrados de la Sala Regional Xalapa del TEPJF consideraron que, de los hechos narrados y las pruebas aportadas, quedaba acreditado que el presidente municipal obstruía el ejercicio del cargo de la síndica municipal, por medio de actos y omisiones que, al mismo tiempo, constituían violencia política en razón de género, y con fundamento en el artículo 1 de la CPEUM y 124, fracciones I y II, de la Ley General de Víctimas, determinaron que era procedente reparar el derecho humano que se vulneró, mediante una reparación integral.

Los efectos de dicha sentencia fueron los siguientes.

Efectos de la sentencia.

115. En consecuencia, al resultar fundado el agravio de la actora referente a que se configura la violencia política en razón de género, lo procedente es **modificar** la sentencia impugnada para los efectos siguientes:

Medidas de urgentes para evitar daños irreparables.

116. Al tenerse por acreditado que los actos y omisiones que la actora atribuye al Presidente Municipal **sí generan violencia política en su contra**, se ordena a todos los integrantes del Ayuntamiento abstenerse de realizar acciones u omisiones que de manera directa o indirecta tengan por objeto o resultado, intimidar, molestar o causar un daño, perjuicio u obstaculizar el ejercicio del cargo de Síndica municipal a la actora.

117. Como garantía de satisfacción, se ordena al Tribunal local que haga un resumen de su sentencia, así como la dictada por esta Sala Regional. El actuario que designe el Tribunal local deberá fijar los

resúmenes en el espacio destinado para los estrados del Ayuntamiento de San Martín Zacatepec, Oaxaca. Además, se instruye difundir la sentencia en el sitio electrónico del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

118. Como **medida de no repetición**, con fundamento en el artículo 31 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, se vincula al Centro de Justicia para las Mujeres de dicha entidad federativa para llevar a cabo, a la brevedad, un programa integral de capacitación a funcionarios municipales (presidente municipal, síndico y regidores) sobre derechos humanos, género y violencia política a fin de evitar hechos como los analizados en el presente asunto. Asimismo, se le vincula para que informe al Tribunal local, de forma mensual, y hasta que concluya el citado programa, de los avances de este.

119. Por último, se instruye al Cabildo municipal del Ayuntamiento, para que emitan un informe mensual a partir de la notificación de la presente ejecutoria, y hasta que concluya el periodo de la actora como Síndica municipal, respecto de las acciones que se ha instrumentado para que tenga un ejercicio efectivo de su cargo. Dicho informe deberá ser presentado ante el Tribunal Local a fin de que dé supervisión puntual al cumplimiento de su sentencia.

120. Se dejan intocados los demás aspectos de la sentencia impugnada.

121. Similar criterio fue adoptado por esta Sala Regional al resolver los juicios SX-JDC-354/2018 y SX-JDC-397/2018 (SX-JDC-555/2018).

Conclusión

La importancia de esta sentencia radica en que, al adoptar medidas de reparación integral, los magistrados de la Sala Regional Xalapa contribuyeron a que las conductas que constituyen violencia política en razón de género no se repitan y, con ello, lograr la participación política de las mujeres de manera efectiva. Además, al ser un criterio jurisdiccional, ayuda a prevenir y eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres, obteniendo la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

No se debe pasar por alto que, de esta forma, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas contribuye a que los pueblos y las comunidades indígenas y sus miembros accedan a la justicia de manera plena.

Fuentes consultadas

- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2011. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. México: Inegi.
- LOMEO. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 2010. Disponible en [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+Organica+Municipal+\(Ref+dto+1268+aprob+LXIV+Legis+22+ene+2020+PO+9+8a.+secc+29+feb+2020\).pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+Organica+Municipal+(Ref+dto+1268+aprob+LXIV+Legis+22+ene+2020+PO+9+8a.+secc+29+feb+2020).pdf) (consultada el 16 de junio de 2020).
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2006. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk*. Disponible en <https://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Informe-de-la-Relatora-Especial-sobre-la-violencia-contra-la-mujer-sus-causas-y-consecuencias-Yakin-Erturk.pdf> (consultada el 16 de junio de 2020).
- Sentencia JDC/50/2018. Actora: Yolanda Méndez Hernández. Autoridad responsable: presidente municipal de San Martín Zacatepec, Oaxaca. Disponible en <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.teoax.org/files/Resoluciones/2018/JDC-50-2018.pdf> (consultada el 16 de junio de 2020).
- SX-JDC-555/2018. Actora: Yolanda Méndez Hernández. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en <http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0555-2018.pdf> (consultada el 16 de junio de 2020).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*. 3.^a ed. México: TEPJF.

Vínculo comunitario. Herramienta para la representación política de los pueblos indígenas

Ana Claudia Martínez Coutigno

Introducción

Una democracia representativa implica, entre otras características, la existencia de mecanismos claros y justos que permitan a las ciudadanas y los ciudadanos elegir a sus representantes, y que haya herramientas para que exijan cuentas a sus representantes.

Lo anterior, tomando en cuenta que el concepto de representación política no ha estado exento de debates acerca de su eficacia, pues la posibilidad de representar los intereses de grupos, en ocasiones, de cientos de miles de personas, es compleja y, para algunos, imposible.¹

No obstante, las autoridades electorales mexicanas han puesto especial énfasis en la búsqueda de una representación política plural, implementando mecanismos de integración de los órganos colegiados de decisión que permitan la inclusión de todas las fuerzas políticas y, en los últimos procesos electorales, de los diferentes grupos sociales.

Es el caso de los pueblos indígenas, para quienes se han implementado acciones afirmativas encaminadas a lograr, por un lado, su participación política en condiciones de igualdad y, por otro, su repre-

¹ En su texto titulado “En defensa de la representación política”, Giovanni Sartori expone una parte importante del debate en torno a la eficacia, e incluso a la imposibilidad de la representación política en los sistemas democráticos.

sentación política ante los órganos políticos de decisión conformados mediante procesos de elección popular.

Entre otras razones, la baja participación política de las personas indígenas en los órganos de gobierno implicó que las autoridades establecieran medidas de participación preferentes para este grupo. En el último acuerdo de registro de candidaturas que emitió el Instituto Nacional Electoral (INE) para diputaciones federales reconoció lo siguiente.

En términos de representación, es un hecho notorio que la participación de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados es baja. De hecho, existe una ausencia de datos que den cuenta de la presencia de personas indígenas que integran los Congresos a nivel nacional y estatal. El dato más reciente con el que se cuenta, arroja que en la LXII legislatura (2012-2015), de un total de 500 curules, solamente el 2.8 % eran ocupadas por personas indígenas; es decir solo 14, de las cuales, sólo 4 eran mujeres (0.8 %) (INE 2017b, 33).

Lo anterior —se considera— dificulta que este grupo de la población, que comparte, en su mayoría, condiciones de pobreza y discriminación, consiga que se implementen políticas públicas de cualquier índole en su favor, es decir, que contrarresten la situación de marginación en la que se encuentran.

Así, se comparte que las medidas compensatorias en el ámbito político-electoral, de cualquier tipo, propician que esa imposibilidad de posicionar problemas públicos del grupo social se diluya en alguna proporción, aunque queda claro que su implementación de forma aislada no es suficiente; es decir, debe venir acompañada de otras acciones gubernamentales que disminuyan las condiciones de exclusión en la que se encuentran los pueblos indígenas, hasta el punto en que no sea necesaria la compensación.

Las acciones afirmativas que se han implementado en los últimos procesos electorales, además, han tenido otra peculiaridad, y es que, justamente a fin de propiciar una mejor representación política de los pueblos indígenas, se ha considerado que no es suficiente la autoadscripción indígena para las personas que sean postuladas en aquellos espacios reservados exclusivos para personas indígenas, partiendo de que podrían postularse personas que no van a representar a los pueblos.

En efecto, ha sido un criterio consensuado que la autoadscripción, es decir, el autorreconocimiento como persona indígena, es suficiente para considerar a la persona que así lo hace con tal calidad.² Sin embargo, a partir de la acción afirmativa implementada durante el proceso electoral para elegir a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016, se agregó que debía acreditarse tener algún tipo de vínculo con la comunidad a la que se decía pertenecer, en el caso de las candidaturas que se postularan en lugares reservados para personas indígenas, con motivo de dicha acción afirmativa.

Ese criterio fue reiterado en otros procesos electorales, llamándole autoadscripción calificada, diferenciándola de la primera a la que usualmente se le denomina autoadscripción simple. Es decir, acreditar que se tiene un vínculo con la comunidad indígena a la que se dice pertenecer (vínculo comunitario) es sinónimo de contar con autoadscripción calificada, por lo que, para efectos de este documento, se usarán de forma indistinta.

Lo anterior, como se detallará más adelante, se ha exigido con el objeto de asegurar la representación política de los pueblos indígenas y para contrarrestar la casi nula participación de este grupo en desventaja. De hecho, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió la siguiente tesis.

² Así lo ha reconocido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia 12/2013: “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.- De la interpretación sistemática de los artículos 2º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que este tipo de comunidades tienen el derecho individual y colectivo a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como a reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidas como tales. Por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan. Por ello, la *autoadscripción* constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de julio de dos mil trece, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria” (jurisprudencia 12/2013, 25-6). (Énfasis añadido).

COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA.- Con base en lo previsto en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la jurisprudencia 12/2013, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE *AUTOADSCRIPCIÓN*[§] ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES, esta Sala Superior ha sostenido que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades. Al respecto, con el propósito de hacer efectiva la acción afirmativa, así como de tutelar el principio de certeza, resulta necesario que, en la postulación de candidaturas indígenas, los partidos políticos presenten elementos objetivos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en elementos objetivos. Por tanto, además de la declaración respectiva, los partidos políticos deberán presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece a través de los medios de prueba idóneos para ello, tales como constancias expedidas por las autoridades de la comunidad o población indígena, en términos del sistema normativo interno correspondiente (tesis IV/2019).³

Aunque lo anterior se considera una herramienta útil para los fines propuestos, en los procesos electorales en los que ha sido implementada se han dado varias controversias al respecto, principalmente por la falta de claridad acerca de su significado, sus alcances y las obligaciones que tienen las autoridades administrativas a las que les toca la revisión de dicho criterio.

Por ello, el objetivo de este documento es servir de aproximación al entendimiento que los tribunales electorales han dado a dicha figura, pues, como se verá, aunque ya fue utilizada, aún quedan muchos vacíos jurídicos para que sea eficaz; es decir, para que sirva como una especie de candado que garantice que las personas que lleguen a esos espacios reservados lleven la voz de las comunidades indígenas a las que dicen pertenecer y defiendan sus intereses, ya que tener algún tipo

§ Énfasis añadido.

³ La Sala Superior, en sesión pública celebrada el 30 de enero de 2019, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

de vínculo con la comunidad, al menos, permite que la persona conozca su funcionamiento en las necesidades colectivas.

Para lo anterior, este documento se divide en tres partes. En la primera se exponen los precedentes del TEPJF y uno del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, en los que se ordenó la implementación de la autoadscripción calificada, destacando qué fue lo que se dijo en relación con su significado y objetivo. Posteriormente, se expondrán los precedentes, también del TEPJF, en los que se analizó la acreditación o la no acreditación de la figura; es decir, cuando ya fue utilizada, pues en ellos se dan más elementos acerca de sus alcances y también de las características de las obligaciones que tienen las autoridades administrativas en la revisión de la misma. Por último, a manera de conclusión, se mencionarán cuáles son los aspectos en los que se piensa que hay contradicciones entre los criterios y cuáles son los aspectos que están pendientes de resolver y que su definición se considera necesaria, si es que en los próximos procesos electorales se seguirá implementando.

Asimismo, este artículo tiene como propósito la difusión de los trabajos jurisdiccionales de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI), por lo que se mencionará en cuáles casos de los que se exponen participa quien suscribe como representante legal.

Definición del requisito

SUP-RAP-71/2016 y acumulados. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

En 2016 se eligieron 100 diputaciones para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, cuyo objeto fue elaborar y aprobar su Constitución Política. Para la definición de las reglas de registro de candidaturas, el INE aprobó el acuerdo identificado con la clave INE/CG/52/2016, en el que no se incluyeron reglas que propiciaran, en especial, la participación de integrantes de pueblos indígenas, por lo que fue impugnado.⁴

⁴ Junto con otros dos acuerdos marco del proceso electoral que se comenta, identificados con las claves INE/CG53/2016 e INE/CG54/2016.

Al resolver la Sala Superior del TEPJF, en el precedente identificado con la clave SUP-RAP-71/2016, advirtió que había una omisión por parte del Consejo General del INE en la emisión de las reglas, al no definir ninguna medida que garantizara la igualdad material y los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas de Ciudad de México.

A consideración de la Sala, en dicha elección no solo debían promoverse los derechos humanos de carácter político-electoral de los pueblos indígenas, sino que, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se debían establecer medidas concretas que beneficiaran en especial a dicho grupo, traducidas en obligaciones para los partidos políticos a la hora de postular sus candidaturas. Por ello, ordenó que en dicha elección, al ser por la vía de representación proporcional,⁵ se implementaría una acción afirmativa consistente en que en cada lista que presentara cada partido político al menos un candidato o candidata debía contar con vínculo comunitario con la comunidad indígena a la que se pertenece, en los primeros 10 lugares.

Lo anterior, porque si se quería asegurar la representación política de los pueblos indígenas, se debía exigir a los partidos cierto grado de representatividad de las candidaturas que formaran parte de la medida compensatoria implementada.

Por el medio que tenga a su alcance y que sea idóneo para tal efecto, [se deberá acreditar que se cuenta] con el reconocimiento o representatividad que provenga de algún grupo de habitantes indígenas o de alguna comunidad indígena que habite dentro del territorio del otro Distrito Federal, ya sea por el estatus que tenga hacia el interior de la comunidad, de acuerdo con su propio régimen interno, o por el desarrollo de actividades que haya realizado en favor de la comunidad a la que se auto adscriba (SUP-RAP-71/2016 y acumulados, 251).

Con lo anterior, se consideró que no solo se aseguraría la llegada de personas indígenas a la Asamblea Constituyente, sino que esas perso-

⁵ Así, 60 diputaciones serían electas por la vía de la representación proporcional y las otras 40 serían designadas por el Congreso de la Unión, el presidente de la república y el jefe de gobierno del Distrito Federal.

nas representarían intereses compartidos de las comunidades indígenas (INE 2016, 251).

SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Cámara de diputaciones federales

Para el registro de las candidaturas del último proceso electoral federal 2017-2018, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo identificado con el número INE/CG508/2017, en el que definió las reglas; entre estas, se incorporó una acción afirmativa a favor de los pueblos y comunidades indígenas, que consistía en que en 12 de los 28 distritos electorales denominados indígenas (en razón de que más de 40 % de su población es indígena),⁶ los partidos políticos tenían que postular a personas que se autoadscribieran indígenas. La mitad debían ser mujeres y la otra mitad, hombres.

La medida fue impugnada por varias personas y partidos políticos, entre ellas, algunas representadas por la DPEPCI. Ante ello, la acción implementada fue modificada mediante una sentencia de la Sala Superior del TEPJF, aumentando de 12 a 13 distritos los que conformarían la medida compensatoria, y especificando que la postulación obligatoria de personas indígenas debía ser en aquellos que tienen más de 60 % de población indígena,⁷ así como agregando la necesidad de que existiera un vínculo comunitario en las personas indígenas que fueran postuladas.

Acerca de esa cuestión, el órgano jurisdiccional mencionó lo siguiente.

Para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos sean representativas de la comunidad indígena, no basta con que se presente la sola manifestación de auto-

⁶ En efecto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo identificado con la clave INE/CG59/2017, mediante el que avaló la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, definiendo los distritos indígenas con el objeto de “[privilegiar] la integridad y unidad de las comunidades indígenas, con la intención de mejorar su participación política” (INE 2017a).

⁷ Cabe decir que en las impugnaciones presentadas por la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas se pidió que la acción afirmativa incluyera a los 28 distritos indígenas.

adscripción, sino que, al momento del registro, será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar del cumplimiento de la medida, esto es, estamos en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 188).

Como se ve, la Sala Superior es más específica en que quien debe acreditar el vínculo es el partido político postulante, además de que se agrega el concepto de autoadscripción calificada, ya que, en el precedente de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, no se le había llamado así, aunque se refieren a lo mismo. Lo anterior aseguraría que las y los ciudadanos “votaran efectivamente por candidatos indígenas, garantizando que los electos representarán los intereses reales de los grupos en cuestión” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 190).

Asimismo, advierte que dicha comprobación debe hacerse al momento del registro de la candidatura y puede incluir:

- 1) Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado.
- 2) Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado.
- 3) Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 189).

Asimismo, se incorpora un factor importante para la revisión de documentos relacionados con el vínculo comunitario, el cual debe revisarse con una perspectiva intercultural que, para estos efectos, la Sala define como el hecho de que “los medios para acreditar la pertenencia apuntada, resulten de las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 190).

TEEH-JDC-240/2017.
Cámara de diputaciones de Hidalgo

En 2018 se renovó el Congreso de Hidalgo. Para dicha elección, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, mediante un acuerdo identificado como CG/057/2017, implementó una acción afirmativa indígena que, posteriormente, fue ampliada por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, mediante la sentencia identificada con la clave que se muestra en el título de este subapartado,⁸ en la que se exigió que en los tres distritos electorales donde había mayoritariamente población indígena se postulara a personas indígenas que contaran con vínculo comunitario, y que no podía postularse a más de dos personas del mismo sexo.⁹

En específico, acerca del vínculo comunitario, el Tribunal Electoral local señaló que las y los candidatas que se registraran en los tres distritos que formaban parte de la medida compensatoria debían mostrar algún nexo con la comunidad indígena a la que se dice pertenecer y que, a su vez,

los partidos políticos, al momento de pretender el registro para las candidaturas o coaliciones [...] deberán justificar el vínculo entre el candidato y la comunidad indígena, con el propósito de asegurar la posibilidad real de participación en las candidaturas de elección popular en por lo menos los distritos que superen el equivalente del 61 % de la población indígena en el Estado de Hidalgo.

En razón de dar cumplimiento con el ejercicio de la función electoral, y con la finalidad de satisfacer los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica establecidos en el máximo ordenamiento, así como proteger la eficacia de la acción afirmativa, al momento del registro los partidos políticos están obligados a comprobar el vínculo efectivo de pertenencia a los pueblos y comunidades indígenas, a partir de constancias que los asocien con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias de estos grupos sociales (TEEH-JDC-240/2017, 42).

⁸ La sentencia fue confirmada por la Sala Regional Toluca mediante una resolución identificada con la clave ST-JRC-1/2018.

⁹ En un primer momento, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo había señalado que solo era necesario postular en uno de los tres distritos.

En virtud de ello, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo emitió el acuerdo identificado con el número IEEH/CG/005/2018, mediante el que modificó el previo de conformidad con lo señalado por el Tribunal Electoral local, en el que estableció cuál será la metodología que se utilizaría para verificar el vínculo comunitario. A continuación se transcribe lo que se considera más relevante.

4. AUTOADSCRIPCIÓN CALIFICADA. El Instituto Estatal Electoral verificará que la postulación en los distritos electorales locales indígenas, corresponda a personas que se autoadscriban indígenas, bajo el estándar de autoadscripción calificada, por lo que, además del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos, se revisará casuísticamente y bajo una perspectiva intercultural, que las candidaturas a diputaciones en los distritos indígenas que registren los Partidos Políticos, Coaliciones o Candidaturas Comunes, deberán acompañar medio o medios de prueba idóneos orientados a comprobar el vínculo efectivo de las personas postuladas en las candidaturas indígenas, respecto de la pertenencia o vínculo con los pueblos y/o comunidades indígenas, y que los asocien con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias de estos grupos sociales. [...] para acreditar el vínculo comunitario de manera enunciativa y no limitativa, son los siguientes:

I. Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado.

II. Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado.

III. Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones (IEEH 2018a, 7).

Es decir, el Instituto Electoral local retomó lo señalado por la Sala Superior en el precedente SUP-RAP-726/2017, así como en la sentencia del Tribunal Electoral de la entidad estudiada en este subapartado, y agregó que debían respetarse “los parámetros de interculturalidad jurídica” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados; TEEH-JDC-240/2017), tomados de la tesis XLVIII/2016 emitida por la Sala Superior, de título JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, y que son los siguientes:

- 1) Se habrá de reconocer el pluralismo jurídico, y que el derecho indígena cuenta con principios, instituciones y características propias, originadas a partir del desarrollo histórico y cosmovisión de los pueblos originarios, y que son distintas a las generadas en el derecho legislado formalmente.
- 2) En su caso, se habrá de acudir a las fuentes adecuadas para conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena a aplicar.
- 3) El estándar para analizar una problemática relativa al derecho electoral indígena no debe ser igual al aplicable en cualquier otro proceso, en virtud de que la obligación constitucional y convencional de tomar en cuenta las especificidades culturales de los pueblos indígenas y las comunidades que los conforman deberán ser susceptibles de tutelar sus derechos de forma efectiva y maximizadora.

Posteriormente, pero antes del registro de candidaturas, el Instituto emitió otro texto, titulado *Documento de trabajo como orientación y referencia no limitativa sobre autoadscripción calificada indígena (vínculo comunitario)*, cuyo objeto fue ser una guía de consulta para los partidos políticos, funcionarios electorales y medios de comunicación acerca de cuáles podían ser los posibles documentos o las relaciones vinculares para acreditar la autoadscripción calificada. Es decir, se dieron ejemplos de cada uno de las tres pautas establecidas por la Sala Superior, mencionadas en párrafos previos.

En cuanto a la fracción I,¹⁰ se dijo que podían ser servicios comunitarios (como faena o fajina) educativos, ayuda en desastres, en beneficio del medio ambiente, entre otros; en cuanto a cargos tradicionales, se advirtió que podía tratarse de cargos como juez o jueza, gendarmería, mayordomías y presidentes o miembros de comités o patronatos, y se agregó la ratificación de la identidad indígena mediante la asamblea comunitaria.

¹⁰ “Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado” (IEEH 2018a).

En cuanto a la fracción II,¹¹ se señalaron los siguientes ejemplos:

- 1) Constancia verificada por alguna autoridad comunitaria o participantes de reuniones comunitarias o de trabajo en la comunidad, como juntas vecinales, barriales o de demarcación, así como juntas ejidales, etcétera, que den testimonio de su participación.
- 2) Acta o documento de trabajo en el que aparezca el nombre de la persona que es postulada.
- 3) Evidencia fotográfica.
- 4) Constancias o diplomas de participación en congresos, diplomados, etcétera, que giren en torno al derecho indígena.
- 5) Constancia de alguna asociación civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro, etcétera, que trabajen en la mejora de la comunidad, dando constancia fehaciente de su participación en ella.
- 6) Constancia expedida por algún sector partidista indígena, ejidal o de orden campesino, en la que se evidencie la participación explícita de la persona postulada, en asuntos comunitarios específicos.
- 7) Documentos en los que se gestionen recursos o actividades a favor de alguna comunidad, dirigidos a alguna autoridad civil o política en el ámbito municipal, estatal o federal.

Por último, en cuanto a la fracción III,¹² se advirtió que podía tratarse de los siguientes documentos:

- 1) Constancia emitida por una autoridad municipal que acredite un cargo como delegado, subdelegado, presidente de comunidad o autoridad auxiliar municipal.
- 2) Acta constitutiva de alguna organización o asociación en la que aparezca el nombre de la persona postulada, ya sea como representante, o bien como miembro de algún órgano de dirección o asociado, en la que se demuestre una participación activa dentro del objeto social.

¹¹ “Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado” (IEEH 2018a).

¹² Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

- 3) Constancia expedida por algún sector partidista indígena, ejidal o de orden campesino, en la que se exprese que la persona postulada es representante de la misma.

Asimismo, en dicho documento se hacen precisiones acerca de la revisión de documentos, por ejemplo, que las reglas probatorias deben ser flexibles, que debe tomarse en cuenta la *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, capítulo V, denominado “Directrices de actuación para resolver casos relativos al Derecho Electoral Indígena”, y se explica la relevancia de la asamblea general comunitaria como máxima autoridad de las comunidades indígenas.

Como se observa, Hidalgo fue más allá que las autoridades federales para la implementación de la figura de autoadscripción calificada, pues intentó dar mayores elementos a los actores políticos involucrados para cumplir con tal requisito, así como para generar mayor certeza en su verificación.

Revisión del nuevo requisito

SUP-JDC-377/2018. Vínculos comunitarios en las diputaciones federales

Catorce días después del registro de candidaturas para diputaciones federales, una mujer indígena mazahua de Estado de México acudió a la DPEPCI para solicitar apoyo y asesoría electoral, al considerar que no existía información pública que señalara cómo se habían revisado los vínculos comunitarios de las y los candidatos indígenas registrados en los distritos indígenas que formaban parte de la acción afirmativa implementada, ya que, incluso, el acuerdo mediante el cual el Consejo General del INE había aprobado las candidaturas no señalaba nada al respecto, y se limitaba a decir lo siguiente.

De esa manera, al momento de solicitar el registro para las candidaturas, de cuando menos 13 diputaciones al Congreso de la Unión, por el principio de mayoría relativa, los partidos postulantes, debieron acreditar el vínculo de la o el candidato con la comunidad del Distrito por el que se postula.

Con base en tales criterios, debió acompañarse a la solicitud de registro, cualquier documento a través del cual se acreditara la pertenencia y conocimiento de la persona indígena postulada por los partidos políticos o coaliciones, a las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.

En razón de lo anterior, el Secretario del Consejo, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, constato que todos los partidos políticos dieran cumplimiento a la acción afirmativa indígena, siendo el caso que todos los partidos políticos cumplieron a cabalidad con las disposiciones señaladas, como consta en las tablas que se presentan (INE 2018, 51-2).

Ante ello, la solicitante requirió al INE información acerca de los parámetros que se habían seguido para revisar dicho requisito, así como los documentos que habían presentado los partidos políticos para acreditarlo, sin que el Instituto diera respuesta, por lo que se presentó un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) por dicha omisión. La Sala Superior del TEPJF resolvió, mediante la sentencia identificada con la clave SUP-JDC-260/2018, que le asistía la razón a la actora en el sentido de que debía proporcionársele una respuesta pronta a lo solicitado.

Posteriormente a ello, el INE entregó a la solicitante los expedientes de todos los registros que se habían hecho en los 13 distritos que formaban parte de la acción afirmativa indígena, que en total eran 86, entre propietarias, propietarios y suplentes. De la lectura de dichos expedientes, ella consideró que no se había hecho ninguna revisión, pues además de que no existía un documento aprobado por el Instituto que analizara la documentación, había expedientes con documentos que no tenían necesariamente relación con vínculos con la comunidad indígena e, incluso, estaba un par que no contenía ningún documento.

Ante ello, la solicitante volvió a requerir apoyo a la DPEPCI para impugnar la omisión del INE de revisar los vínculos comunitarios, por lo que se presentó un nuevo JDC solicitando la revocación de las candidaturas implicadas. Sin embargo, la Sala Superior consideró que el juicio era extemporáneo, pues el momento idóneo para impugnar la ausencia de vínculo comunitario de los registros fue al momento de la aprobación del acuerdo de registro de candidaturas, situación que

había sucedido el 29 de marzo de 2019. Por ello no fue estudiado el fondo del asunto.

SX-JDC-330/2018. Bochil, Chiapas, registro de candidato

Un grupo de alrededor de 200 personas indígenas tsotsiles y tseltales, con domicilio en Bochil, Chiapas, solicitó a la DPEPCI¹³ su acompañamiento y asesoría legal, al considerar que uno de los candidatos propuestos para diputado federal en el Distrito Electoral 2 de Chiapas, con cabecera en Bochil, no contaba con vínculo comunitario.¹⁴

Ante esa situación, se presentó una demanda ante la Sala Regional Xalapa en contra del registro del candidato,¹⁵ en la que se alegó que no tenía ningún vínculo con las comunidades indígenas que vivían en el distrito electoral con cabecera en Bochil, además de que él mismo se autoadscribía purépecha de Michoacán, sin que —a decir de las y los impugnantes— entre las comunidades indígenas que cohabitaban en el territorio del distrito hubiere una comunidad migrante de purépechas. Por ello, se argumentó que si el INE, autoridad encargada de llevar a cabo los registros de candidaturas, hubiere revisado la documentación del candidato, se hubiera percatado de que no contaba con un vínculo comunitario, por lo que había sido omiso en cumplir con su obligación de verificar la regla impuesta a la acción afirmativa, lo que violaba el principio de certeza en materia electoral.¹⁶

En un primer momento la Sala Regional desechó la demanda, pues estimó que las y los accionantes no contaban con interés legítimo para impugnar la candidatura en cuestión, ya que no había una afectación a sus derechos, puesto que el hecho de que esa persona hubiere

¹³ Por medio de un representante común, que era Javier López Sánchez.

¹⁴ El Distrito Electoral 2 en Chiapas, con cabecera en Bochil, es uno de los 13 distritos que tiene más de 60 % de población indígena, por lo que formaba parte de la acción afirmativa indígena.

¹⁵ Aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el acuerdo identificado con la clave INE/CG299/2018.

¹⁶ Dado que se había establecido como una de las reglas para el registro de candidaturas en los 13 distritos electorales con más de 60 % de población indígena que las y los candidatos fueren indígenas que contaran con un vínculo comunitario.

sido propuesta no significaba que iba a resultar electa, por lo que no era seguro que tuviera que representar a su comunidad. Asimismo, en esta instancia se señaló que el vínculo comunitario era una cuestión subjetiva, por lo que no podía asegurarse que la ausencia del mismo afectara a las y los actores.

Dicha determinación fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF,¹⁷ la cual revocó la sentencia, pues advirtió que las y los actores sí contaban con interés legítimo, así como lo contaba cualquier persona indígena que impugnara cuestiones relacionadas con las acciones afirmativas que se implementaran en su favor, por lo que ordenó a la Sala responsable que, de no encontrar otro requisito de improcedencia, resolviera el fondo de la pretensión de las y los promoventes.

Ante ello, la Sala Regional estudió el fondo del planteamiento y declaró fundado el agravio hecho valer por las y los demandantes, pues consideró que, en efecto, el INE había sido omiso en analizar debidamente el requisito de autoadscripción indígena calificada al momento del registro del candidato impugnado.

En relación con la obligación de verificar el vínculo comunitario, se establecieron algunos aspectos importantes.

De la anterior transcripción se desprende que la autoridad responsable pese a que reconoció la obligación de verificar el cumplimiento de diversos requisitos, no realizó una revisión acuciosa de los criterios establecidos para acreditar la autoadscripción calificada, sino que, simplemente, se refirió a su cumplimiento de forma genérica y sin especificar en cada uno la manera en que estaban satisfechos.

Por lo que pasó por alto la trascendencia de verificar con mayor rigor las pruebas que se presentaran para efecto de acreditar la autoadscripción, bajo la óptica de que la finalidad que persigue esta medida es que efectivamente se postulen personas que tengan un vínculo con la comunidad y en esa medida permita una adecuada representación de las personas pertenecientes a grupos indígenas.

En razón de lo anterior, es evidente que la autoridad responsable fue omisa en pronunciarse de manera exhaustiva sobre la procedencia del registro [...].

Tal proceder acarrea la consecuencia de estimar que no se encuentren satisfechos los requisitos mínimos que se debieron tener en cuenta para dotar de eficacia a los instrumentos que han señalado

¹⁷ Véase la sentencia identificada con la clave SUP-REC-356/2018.

la necesidad de hacer efectiva las acciones afirmativas indígenas (SUP-REC-356/2018, 26-7).

Con base en dicho razonamiento, la Sala Regional revocó el registro del candidato impugnado y ordenó al Consejo General del INE verificar a detalle el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y autoadscripción indígena calificada de dicho candidato.¹⁸

De lo anterior, se puede rescatar que el Instituto Nacional Electoral (y cualquier institución administrativa electoral que esté en una situación similar) tiene una obligación reforzada al momento de revisar la documentación relacionada con los registros de candidatos y candidatas indígenas, siempre y cuando a ellos y ellas les sea exigible el vínculo comunitario. Es decir, la autoridad mencionada no debe actuar de la misma manera cuando se encuentre ante este tipo de casos.

SUP-REC-876/2018 y acumulados. Bochil, Chiapas, requisito de elegibilidad de candidato ganador

Posteriormente al día de la jornada electoral, se declaró la nulidad de la elección de diputación federal en el distrito 2 de Chiapas, con cabecera en Bochil, por estimarse que el candidato que había resultado ganador no cumplía con el requisito de autoadscripción indígena calificada, lo cual, a consideración de la Sala Regional que tomó esa decisión, violaba los principios contenidos en los artículos 2 de la CPEUM; 1, numeral 4, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y 2 del Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo, los cuales daban sustento a la acción afirmativa indígena implementada para la elección de diputaciones federales.¹⁹

¹⁸ No obstante, debe mencionarse que, en este caso, el Instituto Nacional Electoral solicitó más documentación al partido político que había propuesto al candidato impugnado, el cual solicitó, a su vez, documentos al candidato. Este adjuntó diversa documentación con la que el Instituto resolvió que ya se había cumplido con el requisito sin hacer ninguna valoración acerca de los mismos. Esta situación se hizo ver ante la Sala Regional Xalapa mediante un incidente de inejecución de sentencia, considerando la autoridad jurisdiccional que no era procedente, pues el Instituto había cumplido con su obligación de analizar dicho requisito.

¹⁹ Véase la sentencia identificada con la clave SX-JIN-22/2018 y acumulado.

En ese sentido, dicho órgano jurisdiccional señaló que si bien el vínculo comunitario no constituía un requisito de elegibilidad, y que en principio debía revisarse al momento del registro de candidaturas (aunque podía hacerse de manera excepcional al momento de la declaratoria de validez de la elección, como este, en el que el INE aprobó un día antes de la jornada electoral el registro del candidato ganador), sí era una obligación constitucional para los partidos políticos en el caso de las y los candidatas propuestos en los distritos que formaban parte de la acción afirmativa. Por tanto, si el candidato ganador no tenía vínculo con ninguna comunidad indígena, se encontraba impedido para ocupar un cargo de representación popular que había sido reservado para integrantes de pueblos indígenas que contaran con tal vínculo.

Cabe mencionar que la Sala había considerado que el candidato en cuestión no contaba con el requisito mencionado, pues el documento que había presentado para acreditarlo consistía en un oficio signado por una persona sin la calidad que decía tener; es decir, decía ser comisario ejidal de Monte Grande, Bochil, sin embargo, de las constancias que obraban en el expediente, se desprendía que el comisario ejidal de dicho lugar era otra persona.

Asimismo, tanto el candidato como el suplente ganadores habían dicho ser secretario y secretario suplente del ejido en cuestión, respectivamente, pero al expediente se habían adjuntado actas de asambleas del comisariado en las que se decía que las personas seleccionadas para esos puestos eran otras.

Por ello, al no existir otro documento del que se desprendiera algún tipo de vínculo, se concluía que no se había agotado el requisito.

No obstante, cuando la determinación de la Sala Regional Xalapa fue analizada por la Sala Superior, se concluyó revocar la sentencia, pues, en resumen, se estimó que la Sala Regional no había analizado las pruebas aportadas con perspectiva intercultural.

Lo anterior, dado que, en primer lugar, las pruebas aportadas por el candidato y su suplente ganadores debían gozar de presunción de veracidad, regla de la cual no había partido la Sala responsable, ya que tanto la autoadscripción indígena simple como la calificada tienen a su favor la presunción de validez, que en todo caso debe ser derrotada por quien alegue que no se tiene. A esta presunción, además, debía agregarse que los candidatos habían resultado ganadores, es decir,

la mayoría de la gente había votado por ellos, por lo que las pruebas mediante las que se busque derrotar la presunción de la autoadscripción calificada deben ser contundentes.²⁰

Asimismo, la Sala Superior solicitó información a la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en relación con la persona que se había ostentado como comisario ejidal de Monte Grande, por parte del candidato impugnado, y dicha comisión señaló que sí había sido representante del ejido Monte Grande, que fue autoridad tradicional indígena en el municipio de Bochil, Chiapas, que desempeñó un cargo reconocido por los habitantes de la comunidad del ejido mencionado y que fungió como representante auxiliar ahí.

Con base en esas cuestiones, la Sala Superior revocó la determinación y le reconoció el vínculo comunitario tanto al candidato ganador como a su suplente.

En resumen, de la sentencia que se estudia, se considera que los siguientes aspectos son relevantes:

- 1) La autoadscripción calificada puede impugnarse al momento del registro de candidaturas o con motivo de la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría, sin que en el último caso sea excepcional, como lo había establecido la Sala Regional Xalapa (SUP-REC-876/2018 y acumulado, 32).
- 2) La autoadscripción calificada es una condición personal inherente al candidato o candidata, ya que define una relación de pertenencia de una persona a una comunidad culturalmente diferenciada, que resulta exigible a quienes aspiren a ocupar alguno de los escaños reservados. Se trata, pues, de cualidades específicas que debe reunir la persona que pretenda participar en un proceso electoral por medio de la acción afirmativa indígena (SUP-REC-876/2018 y acumulado, 34-6).
- 3) La Sala Regional debió preguntarse si la persona que firmó el documento tenía alguna otra calidad de autoridad tradicional, además

²⁰ Aunque cabe resaltar que el candidato ganador no había hecho campaña ni aparecía en la boleta, ya que su registro se había hecho un día antes de la elección, como consecuencia de que el candidato registrado en el momento debido había sido asesinado. Por tanto, en la boleta ni siquiera aparecieron.

de que las pruebas que se tomaron en cuenta para desvirtuar la autoadscripción calificada eran de autoridades agrarias, y ese no es el único ámbito que forma parte del sistema normativo indígena. A ello se le llama tener perspectiva intercultural (SUP-REC-876/2018 y acumulado, 56).

- 4) Debe valorarse que el día de la jornada electoral se votó por la fórmula impugnada (que resultó ganadora) y eso robustece la presunción de validez del vínculo comunitario (SUP-REC-876/2018 y acumulado, 102).

SM-JIN-95/2018. Tamazunchale, San Luis Potosí, autoadscripción calificada del candidato ganador

En este caso, se trata de la elección de diputación federal del Distrito Electoral 7, en San Luis Potosí, con cabecera en Tamazunchale. En la determinación que aquí se expondrá, se resolvió revocar la entrega de la constancia de mayoría y validez, al haber modificado los resultados del cómputo distrital, debido a la anulación de varias casillas.²¹

En esta sentencia, además, se hicieron algunas afirmaciones en relación con el vínculo comunitario, pues se alegó que la candidatura ganadora no contaba con ese requisito, a lo que la Sala Regional correspondiente concluyó que sí se contaba con dicho aspecto, ya que la fórmula ganadora había aportado diversa documentación para acreditarla. Asimismo, precisó lo siguiente.

- 1) La autoadscripción calificada implica que otras autoridades (tradicionales) reafirmen la pertenencia étnica (SM-JIN-95/2018, 5).
- 2) La autoadscripción calificada no es otra cosa que la heteroadscripción, lo cual implica, según la antropología, la confirmación por parte de las instituciones representativas de los pueblos indígenas del vínculo de la persona con la comunidad o el pueblo al que se dice pertenecer (SM-JIN-95/2018, 16).

²¹ Aunque, posteriormente, dicha determinación fue revocada por la Sala Superior mediante la sentencia identificada como SUP-REC-881/2018 y acumulados. Sin embargo, no se estudiará lo resuelto por la Sala Superior, pues la Sala Regional Monterrey no anuló la elección por ausencia de un vínculo comunitario, y los actores no volvieron a impugnar dicha cuestión, por lo que la Sala Superior no estudió los razonamientos que se hicieron acerca de esa temática.

- 3) Se toma el cumplimiento del requisito de vínculo comunitario como si se tratara de un requisito de elegibilidad, pues se señaló, de forma textual, que dado que el candidato sí había aportado elementos para acreditarlo

no se desvirtua[ba] el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 55 de la Constitución Federal, así como del artículo 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (SM-JIN-95/2018, 20).

Conclusión

Como se vio, existen varias sentencias que han proporcionado algunos criterios en relación con la llamada autoadscripción calificada. Sin embargo, no han sido tantas como para que se hayan presentado situaciones muy parecidas, o idénticas, y pueda haber más pronunciamientos acerca de los mismos tipos de casos, pues en la medida en que se presenten más controversias, y que entre ellas haya similitudes, se van fortaleciendo los criterios en uno y otro sentido, lo que da certeza jurídica tanto a quienes desean ser representantes como a las y los representados.

De lo que se tiene, no obstante, se pueden rescatar varios aspectos, algunos porque podrían ser contradictorios y otros porque, se considera, son ambiguos o quedan poco claros.

En algunas de las sentencias se habla de que el requisito del vínculo comunitario busca garantizar que las personas “voten efectivamente por personas indígenas” (SUP-RAP-726/2017 y acumulados; SX-JDC-330/2018), aspecto que se considera por demás complejo y hasta riesgoso, pues si la idea medular de la figura, tal como lo muestran los precedentes expuestos, es lograr una mejor representación, ello no es sinónimo de imponer criterios que se entiendan que están para dar la calidad de indígena o no a una persona.

En efecto, aquello que esté relacionado con la identidad individual de las personas debe, por regla, pertenecer intocado por el Estado, e incluso por las demás personas. De hecho, así lo sostuvo la Sala Superior del TEPJF en el precedente SUP-JDC-304/2018, en el que se estudió la posibilidad de una autoridad administrativa electoral local de

solicitar y revisar material documental que mostrara que una persona pertenecía al género femenino para efectos del cumplimiento de las reglas de paridad. Lo anterior, derivado de una controversia que se presentó en relación con el registro de varias candidaturas de hombres que, se dijo, para cumplir con el principio de paridad, se autorreconocieron mujeres transexuales.

En ese sentido, se considera que la autoadscripción simple es un derecho individual que corresponde a cada persona, y que está relacionado con el libre desarrollo de la personalidad, por lo que no se trata de que las personas indígenas voten por personas efectivamente indígenas, sino que voten por personas que les conozcan, lo cual lleva a pensar que la autoadscripción calificada está relacionada con el derecho colectivo de los pueblos indígenas a ser representados por personas que conozcan los intereses y las necesidades colectivas.

Otro aspecto que se considera importante es el debate respecto a en quién recae la obligación de acreditar el vínculo comunitario, pues en las sentencias se ha dicho que es en los partidos políticos; sin embargo, en la realidad, ha recaído en las personas indígenas que desean ser postuladas, ya que a ellas se le exige la entrega de documentos, o bien de más documentos en el caso de que los proporcionados no sean suficientes. Y es que no es lo mismo entregar documentos que sean solicitados, a que el partido político elabore, cuando menos, una argumentación sobre por qué la persona que se desea registrar cumple con ese requisito. Es decir, la sola entrega de documentación no es suficiente, y la justificación no debería recaer solo en la autoridad administrativa que revise, ni en la o el candidato indígena, sino en el mismo partido político si es que en realidad se considera que son ellos quienes tienen la carga.

Además, tomando en cuenta la realidad de la aplicación de dicho requisito, es decir, que se impone una carga más a las personas indígenas para ser postuladas, debería ponerse más atención en quién y cómo tiene la carga de la prueba, pues si a las y los representantes no indígenas no se les exige tener algún vínculo con las comunidades no indígenas que forman parte del distrito al que se quiere representar (ya que se habla de diputaciones), entonces hay que explicar mejor por qué sí es exigible a las personas que se postulan en lugares reservados para personas indígenas.

Lo anterior debería explicarse desde el enfoque del derecho colectivo a la representación política, y no del derecho individual a ser postulado en igualdad de oportunidades, ya que, en el último caso, el problema se reduciría a la imposición de una carga extra a las y los candidatos indígenas.

Por otro lado, acerca de la revisión de las pruebas que se aporten, existen criterios que, se estima, son contradictorios, pues mientras en algunos casos se dice que existe la obligación robustecida de revisar lo que se presente en cada uno de los registros correspondientes a los distritos que formen parte de la acción afirmativa, en otros se dice que la autoadscripción calificada goza de presunción de validez, lo que implica que solo puede ser derrotada si se aportan pruebas que lo demuestren de forma contundente. Esto implica que las autoridades administrativas electorales, que son las encargadas de registrar las candidaturas, no deben revisar la documentación que se presente, pues, de lo contrario, no se partiría del principio de presunción de validez.

Otro aspecto que se considera endeble es el relativo a que si bien se hace énfasis en que la revisión de la documentación se debe hacer con perspectiva intercultural, lo que implica conocer y tomar en cuenta el sistema normativo interno, en ningún caso se echó mano de la antropología para revisar el requisito; es decir, si bien hubo casos en los que se valoró si existía o no vínculo comunitario, no se justificó, a partir de algún estudio antropológico, que la prueba aportada podía significar algo para la comunidad a la que se decía pertenecer.

Tampoco se hizo algún análisis acerca de si las autoridades que otorgaron documentación eran o no tradicionales, para lo que sí era necesario un estudio antropológico.

Por último, se estima que, aunque los requisitos de elegibilidad están contemplados en la Constitución federal y en las constituciones locales, hubo precedentes en lo que se habló de la autoadscripción calificada como si fuera uno de ellos, aun cuando no ha sido incorporada a las constituciones. Esta cuestión, se considera, es muy importante, pues consolida, o no, el criterio de que la ausencia de vínculo comunitario, en las candidaturas en las que fue exigible, sea causal de nulidad de elección.

Se ha avanzado en el reconocimiento de la necesidad urgente de contar con representación política indígena en los órganos del Estado,

y las medidas compensatorias han sido herramientas que se han implementado para lograr ese objetivo. Sin embargo, la forma en la que se han desarrollado en la cultura política mexicana podría no estar logrando lo que se pretende. Es decir, si las acciones afirmativas aceleran la igualdad sustantiva, pero es necesario el establecimiento de candados (autoadscripción calificada), pensando en que se hará fraude a dicha medida, el cual se traduce en cargas para las personas indígenas, probablemente no se está implementando una solución idónea.

No obstante, no se deben dejar de buscar soluciones al problema de desigualdad en el que se encuentran los pueblos indígenas, lo que impacta directamente en el ejercicio de los derechos político-electorales. Por ello, durante los próximos procesos electorales deben implementarse medidas tomando en cuenta los aciertos y los errores cometidos en procesos previos, ya que solo así se puede decir que se avanza en la igualdad.

Fuentes consultadas

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. México: TEPJF.

IEEH. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. 2017. Acuerdo CG/057/2017. Acuerdo que proponen las Comisiones Permanentes Jurídica y de Prerrogativas y Partidos Políticos, por el que se indican los criterios aplicables para garantizar paridad de género y, garantizar presencia indígena en los distritos electorales locales indígenas, para el registro de candidaturas para las diputaciones locales que presenten los partidos políticos, las coaliciones o en su caso, las candidaturas comunes, ante el Consejo General y Consejos Distritales del Instituto Estatal Electoral, para el proceso electoral local 2017-2018. Disponible en http://svo-6-206.servidoresvirtuales.mx/images/sesiones/2017/diciembre/21122017/CG_057_2017.pdf (consultada el 15 de mayo de 2020).

—. 2018a. Acuerdo IEEH/CG/005/2018. Acuerdo que propone la Comisión Permanente Jurídica al Pleno del Consejo General, por el que se modifica el Acuerdo CG/057/2017, en cumplimiento a la

- resolución del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, dictada dentro del expediente TEEH-JDC-240/2017. Disponible en http://svo-6-206.servidoresvirtuales.mx/images/sesiones/2018/enero/22012018/CG_005_2018.pdf (consultada el 15 de mayo de 2020).
- . 2018b. *Documento de trabajo como orientación y referencia no limitativa sobre autoadscripción calificada indígena (vínculo comunitario)*. México: IEEH.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2016. Acuerdo INE/CG52/2016. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emite convocatoria para la elección de sesenta diputados, para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Disponible en https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estados/rsc/docs/CGext20160204_ac_P1.pdf (consultada el 15 de mayo de 2019).
- . 2017a. Acuerdo INE/CG59/2017. Acuerdo INE/CG59/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5483622&fecha=19/05/2017 (consultada el 16 de mayo de 2019).
- . 2017b. Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf> (consultada el 16 de mayo de 2019).
- . 2018. Acuerdo INE/CG299/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a Diputadas y Diputados al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y dipu-

tados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal 2017-2018. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/95612/CGesp201803-29-ap-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 17 de mayo de 2020).

Jurisprudencia 12/2013. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 13 (julio-diciembre): 25-6.

Sartori, Giovanni. 1991. "En defensa de la representación política". *Claves de Razón Práctica* 91: 2-6.

Sentencia SM-JIN-95/2018. Actores: Partidos Acción Nacional, Nueva Alianza, Revolucionario Institucional y Encuentro Social. Autoridad responsable: 07 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el estado de San Luis Potosí. Disponible en <http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JIN-0095-2018.pdf> (consultada el 6 de junio de 2019).

— ST-JRC-1/2018. Actor: Partido del Trabajo. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/ST/2018/JRC/1/ST_2018_JRC_1-701743.pdf (consultada el 6 de junio de 2019).

— SUP-JDC-260/2018. Actora: Florentina Salamanca Arellano. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JDC/260/SUP_2018_JDC_260-728482.pdf (consultada el 17 de mayo de 2019).

— SUP-JDC-304/2018 y acumulados. Actores: Marcela Merino García y otros. Responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00304-2018.htm> (consultada el 18 de mayo de 2019).

— SUP-JDC-330/2018. Actora: Ana Claudia Martínez Coutigno en representación de Romero Gómez Méndez y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0330-2018.pdf> (consultada el 6 de junio de 2019).

- SUP-JDC-377/2018. Actora: Florentina Salamanca Arellano. Autoridades responsables: Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JDC/377/SUP_2018_JDC_377-761914.pdf (consultada el 6 de junio de 2019).
- SUP-RAP-71/2016 y acumulados. Actores: Radiodifusoras Capital, S. A. de C. V., y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP_2016_RAP_71-551218.pdf (consultada el 17 de mayo de 2019).
- SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Actor: Partido Verde Ecológico de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/RAP/SUP-RAP-00726-2017.htm> (consultada el 17 de mayo de 2019).
- SUP-REC-356/2018. Actor: Ana Claudia Martínez Coutigno en representación de Romero Gómez Méndez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0356-2018.pdf (consultada el 6 de junio de 2019).
- SUP-REC-876/2018 y acumulado. Recurrente: Humberto Pedrero Moreno y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/REC/SUP-REC-00876-2018.htm> (consultada el 18 de mayo de 2019).
- SUP-REC-881/2018 y acumulados. Actores: Partidos políticos Nueva Alianza, Revolucionario Institucional y Acción Nacional y Marcelino Rivera Hernández. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0881-2018.pdf (consultada el 6 de junio de 2019).

- SX-JDC-330/2018. Actores: Ana Claudia Martínez Coutigno en representación de Romero Gómez Méndez y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2018/JDC/SX-JDC-00330-2018.htm> (consultada el 18 de mayo de 2019).
 - SX-JIN-22/2018 y acumulado. Actores: Nueva Alianza y Coalición “Juntos haremos historia”. Autoridad responsable: 02 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el estado de Chiapas con cabecera en Bochil. Disponible en <http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JIN-0022-2018.pdf> (consultada el 6 de junio de 2019).
 - TEEH-JDC-240/2017. Actor: Gilberto Cortés Novoa. Autoridad responsable: Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Disponible en <https://www.teeh.org.mx/portal/images/pdfsentencias/2017/Diciembre/TEEHJDC2402017.pdf> (consultada el 17 de mayo de 2019).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*. México: TEPJF.
- Tesis XLVIII/2016. JUZGAR CON PERSPECTIVA DE INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/CertificacionJyT/2016/SUP_CertificacionJyT_2016-Certificacion%20147%202016-06-16%20Mayoría%20de%20votosCer.pdf (consultada el 16 de mayo de 2019).
- IV/2019. COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=IV/2019&tpoBusqueda=S&sWord=IV/2019> (consultada el 31 de mayo de 2019).

Pueblo indígena como dato personal en la credencial para votar. Caso pueblo kiliwa

Carlos Francisco López Reyna

Introducción

En el presente trabajo se narran las etapas administrativas y jurisdiccionales transitadas por integrantes del pueblo kiliwa con motivo de una petición que dirigieron al Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral (INE), por medio de su vocalía en una Junta Distrital, en la que solicitaron la incorporación en la credencial para votar con fotografía de su pueblo indígena, así como la corrección y adecuación del domicilio asentado en esta.

Así, se exponen algunas consideraciones del pueblo indígena kiliwa y los motivos que originaron la solicitud de incorporar, en la credencial para votar, como dato personal, el pueblo indígena al que se autoadscriben los peticionarios, el cual hasta ese momento no había sido tomado en cuenta como una información a incorporarse en dicho documento; también se hace referencia a la respuesta otorgada por la Vocalía del Registro Federal de Electores del INE en la Junta Distrital.

De igual manera, se relata la sentencia dictada por una sala regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), de los que integraron la cadena impugnativa.

Además, se mencionan las consideraciones y determinaciones del Consejo General del INE en cumplimiento de la sentencia emitida por la sala regional.

Y, por último, a manera de conclusiones, se expresan algunas opiniones personales respecto a la temática tratada.

Algunas consideraciones acerca del pueblo kiliwa

Los kiliwas son una etnia originaria de Baja California (*koléew*, como ellos se llaman) que tiene su asentamiento en las cercanías de Arroyo de León, comunidad situada a 140 kilómetros al sur de Ensenada, en un área que abarca parte del Valle de la Trinidad y el norte de la sierra de San Pedro Mártir (sc 2019).

Los kiliwas, como pueblo autóctono, tienen reconocidos sus derechos colectivos en la Constitución Política del Estado de Baja California, en su artículo 7, apartado A, párrafo tercero.¹

Debido a que diversas instituciones que se han abocado al análisis de los pueblos y las comunidades indígenas han tomado como base para reconocer o identificar a una persona como indígena que sea hablante de lengua (Conamed 2017), se ha llegado al extremo de considerar la extinción del pueblo indígena kiliwa, dado que el número de parlantes es ínfimo (Molina 2015).

Por tal motivo, la situación del pueblo kiliwa es peculiar, pues, debido a la errónea consideración acerca de su extinción o preservación, se generan obstáculos para el ejercicio de sus derechos y prerrogativas como pueblo indígena, así como de sus integrantes como miembros de este, en lo particular, al considerarlos extintos; no obstante que, en la actualidad, existen comunidades indígenas asentadas en el territorio específico del ejido denominado Tribu Quilihuas y en parte del de Arroyo de León, ambos en el territorio de la delegación municipal de Valle de la Trinidad, en Ensenada, Baja California.

¹ La Constitución Política del Estado de Baja California asume, con plenitud, todos los derechos y las prerrogativas de los pueblos y las comunidades indígenas, así como las obligaciones de las instituciones públicas establecidas en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, reconoce los derechos colectivos a los siguientes pueblos indígenas autóctonos: kiliwas, kumiai, pai pai, cucapá y cochimi, así como a las comunidades que conforman estos pueblos.

Solicitud a la Vocalía Ejecutiva del Registro Federal de Electores

En razón de la necesidad de los integrantes del pueblo kiliwa de contar con una identificación para sustentar documentalmente su pertenencia a dicha colectividad, realizaron diversas solicitudes a instituciones del Estado mexicano, sin obtener respuesta favorable.

Al no lograr su objetivo en un primer momento, tres integrantes del pueblo kiliwa acudieron al módulo del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral en Ensenada, Baja California, para solicitar la inclusión en su credencial para votar con fotografía; asimismo, ante errores e inconsistencias evidentes en la identificación de los domicilios asentados en las credenciales para votar, también pidieron la corrección y homologación de la denominación asentada como domicilio en su credencial para votar con fotografía.

De manera que, respecto a la inclusión del pueblo indígena en la credencial para votar, la petición se fundó en el derecho a la identidad que gozan los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes, y el texto del artículo 156 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Por lo que hace al derecho a la identidad, la solicitud se fundamentó en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el criterio sustentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al fallar en el asunto Pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, la cual lo definió como un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática.

Respecto al texto del artículo 156 de la LGIPE,² en el que se establecen los datos que debe contener la credencial para votar con fotografía,

² “1. La credencial para votar deberá contener, *cuando menos*, los siguientes datos del elector:
a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio. En caso de los ciudadanos residentes en el extranjero, el país en el que residen y la entidad federativa de su lugar de nacimiento. Aquellos que nacieron en el extranjero y nunca han vivido en territorio nacional, deberán acreditar la entidad federativa de nacimiento del progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva;

se indicó que, de su lectura, se observa que la porción normativa es enunciativa en relación con los elementos mínimos que debe contener la credencial para votar con fotografía, sin que prevea alguna limitación respecto a los elementos que integran el documento para sufragar.

Además, los solicitantes consideraron la viabilidad de la incorporación de datos adicionales, dadas las reformas a la legislación sustantiva en materia electoral con impacto en los datos que debe contener la credencial para votar con fotografía, previendo la posibilidad de que se adicionen datos o, inclusive, que se omita alguno de ellos.

Ello, porque en un primer momento el otrora Instituto Federal Electoral (IFE) —en la actualidad, Instituto Nacional Electoral (INE)— reconoció la potestad de los ciudadanos para oponerse de que se incluyera en el documento el domicilio, esto es, la denominación de la calle, así como los números exterior e interior; no obstante que es una exigencia plasmada en el artículo 156 indicado previamente.

Además de que, en el caso de la expedición del documento habilitante para que mexicanos residentes en el extranjero emitan su sufragio, en el artículo 156, párrafo 1, inciso e, se debe adicionar la leyenda “Para votar en el extranjero”.

En ese orden de ideas, los solicitantes consideraron que era claro que las disposiciones legales y normativas relativas a los datos que debe contener la credencial para votar con fotografía son flexibles en cuanto a su cantidad, sin que se impusiera limitación alguna para incluir en estos algún otro considerado como dato personal, como era,

-
- b) Sección electoral en donde deberá votar el ciudadano. En el caso de los ciudadanos residentes en el extranjero no será necesario incluir este requisito;
 - c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
 - d) Domicilio;
 - e) Sexo;
 - f) Edad y año de registro;
 - g) Firma, huella digital y fotografía del elector;
 - h) Clave de registro, y
 - i) Clave Única del Registro de Población.
2. Además tendrá:
- a) Espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate;
 - b) Firma impresa del Secretario Ejecutivo del Instituto;
 - c) Año de emisión;
 - d) Año en el que expira su vigencia, y
 - e) En el caso de la que se expida al ciudadano residente en el extranjero, la leyenda ‘Para Votar desde el Extranjero’ (LGIPE, artículo 156, fracción 1, 2014). (Énfasis añadido).

en el caso particular, adicionar el pueblo indígena al que se autoadscribían.

Por ello, ante la aparente posibilidad legal y material de adicionar o excluir datos a la credencial para votar, los actores solicitaron que se agregara a sus credenciales el pueblo indígena al que pertenecían, es decir, pueblo kiliwa.

Por otra parte, referente a la corrección y rectificación de los domicilios, la solicitud se basó en que, no obstante que todos los domicilios correspondían al municipio de Ensenada, Baja California, y coincidían en el código postal, esto es, 22917, así como en la sección electoral 0184, en algunos se indicaba que correspondían a los ejidos Kiliwas o Arroyo de León; en otra, a ambos ejidos, sin distinción alguna, y en otro, al ejido Valle de la Trinidad, además de que, referente al primero de los ejidos mencionados, existen variantes en lo que ve a su denominación, ya que se utiliza de manera indistinta su denominación kiliwas, quiliwias o quiliwas.

Por esas razones, se solicitó la práctica de actividades de georreferenciación con el propósito de evidenciar las diversas denominaciones con las que se identifica al lugar de asentamiento de la comunidad indígena, es decir, el ejido Tribu Quilihuas, respecto del cual la autoridad administrativa electoral nacional lo identifica con diferentes denominaciones, como si se tratara de poblaciones o asentamientos diversos, cuando es el mismo.

Así, el 3 de abril de 2018, el vocal del Registro Federal de Electores en la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE dio respuesta a la solicitud, siendo esta favorable respecto a la corrección y rectificación de los domicilios, no así en relación con la inclusión en la credencial para votar del nombre del pueblo indígena al que se autoadscriben los peticionarios.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra la respuesta del vocal del Registro Federal de Electores

Inconforme con lo anterior, solo una de las solicitantes promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciuda-

dano, el cual se registró con la clave SG-JDC-153/2018 del índice de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF.

El 10 de mayo de 2018, la Sala Regional emitió una sentencia en la que determinó, en esencia, que el análisis de factibilidad o no respecto a la incorporación en la credencial para votar del nombre del pueblo indígena, dada su naturaleza y la relevancia que implicaba, no correspondía al vocal del Registro Federal de Electores, sino que esa cuestión correspondía ser analizada y resuelta por el Consejo General del INE, por lo que determinó, en lo que interesa:

- 1) Revocar en lo que fue materia de impugnación la determinación controvertida.
- 2) Instruir al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que dictaminara la viabilidad o no de la incorporación en algún campo de la credencial para votar con fotografía respecto al dato petitionado.
- 3) En el caso de resultar procedente la petición —con el previo análisis señalado—, la incorporación en algún campo de la credencial para votar con fotografía respecto al dato petitionado; asimismo, para que, por conducto del área competente, realice un análisis interdisciplinario con apoyo, si así lo considera conveniente, de las instituciones y autoridades que estime competentes, a efectos de determinar el procedimiento de identificación y pertenencia respecto a algún pueblo indígena de quien lo solicita, para lo cual se deberá de considerar la organización sociocultural, la autodeterminación y los usos y costumbres del pueblo indígena de que se trate.

De igual manera, se vinculó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE, por conducto del vocal respectivo en la Junta Ejecutiva del Distrito Electoral Federal 03 en Baja California, para que, en caso de ser del interés de la actora, y como medida temporal, expidiera a la ciudadana Beatriz Haros Farlow la constancia de Detalle Ciudadano.

Cumplimiento de la sentencia de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El 29 de abril de 2019, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se acata la sentencia SG-JDC-153/2018 dictada por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al que asignó la clave INE/CG167/2019.

Al respecto, el Consejo General concluyó, del análisis de normativa invocada en el acuerdo, así como de criterios orientadores emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el TEPJE, lo siguiente.

Respecto a la credencial para votar

Que se trata de un documento eminentemente electoral, cuya regulación se encuentra prevista en la LGIPE.

Su propósito esencial es lograr que la o el ciudadano pueda ejercer su derecho al voto, no obstante, por disposición de la Ley General de Población, también está investida con la cualidad de identificación oficial a nivel federal.

Los datos que debe contener están previstos de manera expresa en la ley, y su finalidad es garantizar que sea expedida a aquellas personas que tienen derecho a votar.

La información contenida en la credencial para votar es un reflejo de los documentos, datos e informes que las o los ciudadanos proporcionan al Registro Federal de Electores, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución y la LGIPE.

Ninguna de las disposiciones aplicables a la credencial para votar contempla el dato relativo a la etnia como un requisito de identificación ciudadana ni tampoco constituye información que deba contenerse de acuerdo con la LGIPE, máxime porque no forma parte de los datos que compila el Registro Federal de Electores.

El hecho de que la adscripción indígena de la ciudadanía no sea incorporada en la credencial para votar con fotografía no coarta, por

ningún motivo, el derecho a la identidad ni mucho menos los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Máxime cuando los elementos de la credencial para votar deben estar encaminados tan solo a la consecución de sus fines constitucionalmente válidos, esto es, como instrumento para votar y como documento oficial de identificación.

En cuanto a la determinación de una persona como indígena

La Constitución establece que la conciencia de identidad indígena deberá ser un criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones acerca de pueblos indígenas.

Que si bien la autoadscripción puede entenderse como la declaración de voluntad de personas (individual) o comunidades (colectiva) que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena y que se identifica como tal, la SCJN reconoce dificultades para determinar quiénes son las personas indígenas o los pueblos y las comunidades indígenas.

Derivado de lo anterior, el órgano constitucional del país sostiene que, ante la ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en que debe manifestarse la conciencia de identidad indígena, será indígena y sujeto de los derechos motivo de la reforma constitucional aquella persona que se autoadscribe y autorreconozca como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de esa comunidad.

No obstante, debe reconocerse que la población indígena se caracteriza por su diversidad y pluralidad, es decir, no se trata de un cuerpo homogéneo; una consecuencia de ello es que, a la fecha, no se cuenta con un registro exacto y actualizado, emitido por autoridad competente, acerca del número de grupos, pueblos o comunidades indígenas que existen en el país.

En ese sentido, si bien ha sido criterio de la SCJN que la apreciación de si existe o no existe una autoadscripción indígena en un caso concreto debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, lo cierto es que, conforme a las atribu-

ciones que esta autoridad tiene conferidas, no se encontraría en posibilidad de verificar si la información relativa a la pertenencia de una persona a un grupo indígena es fidedigna, porque no existe un registro del cual se pueda desprender dicha información.

Lo contrario implicaría valorar, sin soporte real, cada una de las constancias que pudieran llegar a presentarse, y, de ser el caso, generar un registro, lo cual es una situación que escapa de la competencia de este órgano.

De ahí que el Instituto Nacional Electoral determinó que carecía de atribuciones para verificar la información relativa a la pertenencia de una persona a un grupo indígena, ya que ello implicaría valorar las constancias que sean presentadas y, en su caso, llevar un registro, lo cual no corresponde a las atribuciones con las que constitucional y legalmente cuenta esta institución.

Respecto a la incorporación del dato *etnia* en la credencial para votar

La expedición de la credencial para votar tiene sustento en los datos contenidos en el Registro Federal de Electores, el cual se alimenta de la información que, conforme a la ley, cada ciudadana o ciudadano debe manifestar en su solicitud de registro, sin que se prevea el dato relativo a la etnia.

Que en plena observancia de los principios de certeza y legalidad que rigen la función electoral es responsable de verificar cada uno de los datos que se incorporan al Registro Federal de Electores; dicha actividad, entre otras, se lleva a cabo por medio de la técnica censal total o parcial (mediante entrevistas casa por casa); la verificación de duplicidades, a fin de asegurar que cada elector aparezca registrado una sola vez; la incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de las y los ciudadanos.

No obstante, dado que a la fecha no existe un registro exacto acerca del número de etnias, este Instituto no estaría en posibilidad de constatar la autoadscripción de una o un ciudadano a una determinada etnia, porque ello implicaría la necesidad de realizar estudios sociales y demográficos para verificar que, efectivamente, quien se ostente con

una pertenencia a un grupo, en efecto, haya sido reconocido por sus autoridades, en el marco de su normatividad, lo que, se insiste, escapa del ámbito de competencia del INE.

Por otra parte, considerando que, en cumplimiento de la Ley General de Población, la credencial para votar además sirve como identificación oficial vigente en todo el país, los datos contenidos en ese documento deben ser plenamente validados, máxime cuando el derecho humano a la identidad puede derivar en otros derechos.

Que no pasaba desapercibido el hecho de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 156 de la LGIPE, sea posible insertar algún dato adicional en la credencial para votar distinto a los que prevé dicho precepto legal, porque el enunciado normativo dispone que “la credencial para votar deberá contener, cuando menos, los siguientes” (LGIPE, artículo 156, 2014).

Sin embargo, la etnia o el grupo indígena de una o un ciudadano no es posible incorporarlo en la actualidad porque el INE carece de competencia para verificar o validar la información correspondiente, como se ha precisado con antelación.

Además, si bien el TEPJF ha determinado que las personas postuladas por partidos políticos y que pretendan ostentarse como indígenas, para acceder a un cargo de elección popular, deben acreditar ante las autoridades del INE que, en efecto, pertenecen o tienen vinculación con una comunidad, lo cierto es que el hecho es de carácter transitorio, lo que no sucede con la credencial para votar, cuyo carácter es definitivo.

Es decir, el hecho de que este Instituto tenga que realizar una revisión de la calidad indígena de una persona en la etapa de la postulación de candidaturas solo conlleva a una actuación momentánea de la autoridad electoral, para un acto concreto, que es el registro de candidatos, sin que esa revisión trascienda a la realización de un acto jurídico administrativo, como sería reconocer una etnia en registros o archivos relativos ante el INE.

Aunado a lo anterior, debe observarse lo establecido en los artículos 6, párrafo 1, inciso a, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En razón de las anteriores consideraciones, el Consejo General de la autoridad administrativa electoral nacional manifestó que no era

viable la incorporación en algún campo de la credencial para votar del dato relativo a la etnia kiliwa solicitado por Beatriz Haros Farlow. En consecuencia, y conforme al análisis realizado, no era posible a la emisión del acuerdo incluir un distintivo con información de identificación o pertenencia a algún pueblo indígena o etnia en dicho documento porque, como se había referido, el Instituto no contaba con bases de datos, listas o padrón de personas con la calidad indígena.

No obstante, en el punto tercero de los resolutivos instruyó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a efectos de que en un breve término presentara a consideración de la Comisión del Registro Federal de Electores una propuesta de metodología para la celebración de reuniones con las instituciones, organizaciones y personas especialistas en la materia, para continuar el análisis respecto a la necesidad e implicaciones de la inclusión en la credencial para votar del dato referente a la pertenencia de las personas a algún pueblo o comunidad indígena.

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

Con motivo del acuerdo del Consejo General, un ciudadano por derecho propio, y en representación de los integrantes una asociación civil, quienes no fueron los peticionarios de inicio ni los promoventes del medio de impugnación ante la Sala Regional Guadalajara, promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual se registró con la clave SUP-JDC-84/2019 del índice de la Sala Superior del TEPJF.

Así, en la sesión pública de resolución del 3 de mayo de 2019, se propuso al Pleno de la Sala Superior, con previa propuesta de desechamiento de la demanda, la consideración de que los promoventes carecían de interés jurídico para impugnar el acuerdo controvertido; por mayoría de votos, el Pleno determinó que, contrario a lo sostenido, sí se cumplía con el requisito de procedencia y, por tanto, se retornó el expediente para su estudio.

Posteriormente, la solicitante de la inclusión del pueblo indígena en su credencial para votar también promovió un JDC contra el acuerdo de referencia, el cual fue registrado con la clave SUP-JDC-103/2019, en cuya demanda se hicieron valer motivos de disenso consistentes, esencialmente, en la incongruencia del acuerdo y la vulneración a los principios de identidad y autoadscripción indígena.

Debe mencionarse que a la fecha de elaboración del presente documento aún no se emitía una sentencia en los JDC antes mencionados, motivo por el cual es posible que a su publicación exista un pronunciamiento por parte de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Conclusiones

De lo relatado se puede inferir la disposición del INE de atender, de manera integral, con las peticiones formuladas, ya que el órgano desconcentrado dio respuesta en sentido afirmativo y ordenó la práctica de diversas actividades para colmar materialmente con lo solicitado. De igual manera, el órgano superior, al responder, aun cuando determina que no es viable la incorporación en algún campo de la credencial para votar del dato relativo a la etnia, ordena a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que ponga a consideración una propuesta de metodología para la celebración de reuniones con las instituciones, organizaciones y personas especialistas en la materia, a efectos de continuar el análisis respecto a la necesidad e implicaciones de la inclusión en la credencial para votar del dato referente a la pertenencia de las personas a algún pueblo o comunidad indígena.

A simple vista, la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se podría tomar como un revés a lo pretendido por los integrantes del pueblo kiliwa; contrario a ello, es un avance en el ejercicio de los derechos de los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas, y, sobre todo, abre el camino acerca de temas hasta ese momento no examinados, habida cuenta que se visibiliza una problemática que viven día a día los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas, como contar con una identificación oficial que contenga la

denominación del grupo indígena al que se autoadscribe, de manera individual, un ciudadano.

También se debe considerar que la autoridad administrativa electoral es punta de lanza respecto de autoridades externas en la materia con facultades para expedir identificaciones oficiales, en explorar necesidades y temas que al día de hoy se habían debatido muy poco o nada, entre estos, los datos personales que debe contener la credencial para votar y su manera de acreditarse, habida cuenta de que los procesos utilizados en la actualidad se basan mayormente en respaldos documentales, lo cual, en el caso de ciudadanos que se reconocen indígenas, puede resultar incompatible, dados los criterios convencionales y constitucionales en los que se impone como criterio fundamental la conciencia de identidad.

Es claro que peticiones como la que se comenta hacen visibles las incidencias que deben saltar los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas para materializar el ejercicio de sus derechos; asimismo, ponen de manifiesto las adecuaciones necesarias para atender a sus reclamos desde una perspectiva intercultural.

Fuentes consultadas

Conamed. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. 2017. Boletín Conamed-ops. Disponible en http://www.conamed.gob.mx/gobmx/boletin/pdf/boletin13/poblacion_indigena.pdf (consultada el 22 de febrero de 2019).

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C1 (consultada el 2 de enero de 2019).

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2012. Caso Pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Derecho de identidad. Sentencia del 27 de junio.

CPBC. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. 1953. Disponible en http://www.congresobc.gob.mx/Leyes/TOMOI/20200214_CONSTBC (consultada el 1 de mayo de 2019).

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.
- DDPI. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2007. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html> (consultada el 2 de enero de 2019).
- Lachica, Francisco. 2018. "Lengua kiliwa al borde de la extinción". *Síntesis*, 13 de noviembre. [Disponible en <https://sintesistv.com.mx/lengua-kiliwa-al-borde-de-la-extincion/> (consultada el 22 de febrero de 2019)].
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: TEPJF.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: TEPJF.
- Molina, Óscar. 2015. "Kiliwa, lengua indígena con mayor riesgo de desaparición". *El Imparcial*, 10 de agosto. [Disponible en <https://www.elimparcial.com/mexicali/mexicali/Kiliwa-lengua-indigena-con-mayor-riesgo-de-desaparicion--20150810-0006.html> (consultada el 3 de enero de 2018)].
- sc. Secretaría de Cultura del Gobierno de Baja California. 2019. *Diccionario Enciclopédico de Baja California*. Disponible en <http://www.icbc.gob.mx/diccionario/K%20Diccionario%20ICBC.pdf> (consultada el 21 de febrero de 2019).
- Sentencia SG-JDC-153/2018. Actor. Beatriz Haros Farlow. Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto del vocal respectivo en la Junta Ejecutiva del Distrito Electoral Federal 03 en Baja California. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SG/2018/JDC/SG-JDC-00153-2018.htm> (consultada el 1 de febrero de 2019).

Janine M. Otálora Malassis

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de París La Sorbonne.

Se desempeñó como secretaria técnica de ponencia en el Consejo de la Judicatura Federal durante una década (1996-2006). En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha fungido como secretaria instructora en la Sala Superior (2006-2013), magistrada presidenta de la Sala Regional Ciudad de México (2013-2016) y titular de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. En 2016 el Senado de la República la designó como magistrada electoral de la Sala Superior, por un periodo de nueve años, órgano que presidió de noviembre de 2016 a enero de 2019.

Eginardo Hernández Andrés

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral (ahora Escuela Judicial Electoral) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Actualmente es defensor público electoral para pueblos y comunidades indígenas.

Marianela Delgado Nieves

Abogada por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Razonamiento Probatorio por la Universidad de Girona (España) y la Universidad de Génova (Italia).

Ha dedicado la mayor parte de su ejercicio profesional en el Poder Judicial de la Federación, en órganos jurisdiccionales federales en materia penal y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 2018 y 2019 se desempeñó como defensora pública electoral para pueblos y comunidades indígenas en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo

Licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral (ahora Escuela Judicial Electoral) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante y maestra en Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Laboró en la Sala Regional Guadalajara y en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Fue consejera distrital propietaria durante el proceso electoral federal 2011-2012 del otrora Instituto Federal Electoral. Desde mayo de 2016 se desempeña como defensora pública electoral para pueblos y comunidades indígenas.

Yasmín Betanzos Torres

Licenciada en Derecho por la Universidad Regional del Sureste y maestra y doctora en Derecho Penal por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas.

Se ha desempeñado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como técnica operativa, auxiliar de mandos medios, asesora en la Secretaría Particular de la Presidencia, directora de Seguimiento y Análisis y asesora de mando superior.

Actualmente es defensora pública electoral para pueblos y comunidades indígenas.

Rosita de Lourdes Cancino Verdi

Originaria de Chiapa de Corzo, Chiapas, se autoadscribe indígena zoque.

Maestra en Derecho por la Facultad de Derecho de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, y doctora en Derecho con mérito académico. Cuenta con diversos diplomados en “Derecho procesal penal”, “Derechos humanos” y “Políticas públicas y género”. Ha sido abogada postulante, docente y servidora pública en los ámbitos municipal, estatal y federal.

Desde 2017 es defensora pública electoral para pueblos y comunidades indígenas.

Juan Carlos Martínez Hernández

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Cuenta con estudios de la maestría en Derechos Humanos, impartida por la Coordinación de Estudios de Posgrado e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la misma universidad, y de la especialidad en Justicia Electoral, segunda generación, impartida por el Centro de Capacitación Judicial Electoral (ahora Escuela Judicial Electoral) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Desde enero de 2018 es defensor público electoral para pueblos y comunidades indígenas.

Ana Claudia Martínez Coutigno

Feminista y maestra en Derecho Internacional por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Se ha desempeñado como directora ejecutiva en Ciudadanos en Apoyo de los Derechos Humanos, A. C.; asesora jurídica en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León; secretaria auxiliar en la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; subdirectora de investigación y formación en la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral, y defensora en la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas.

Actualmente es coordinadora de Asuntos Jurídicos en el Instituto Nacional de las Mujeres.

Carlos Francisco López Reyna

Abogado y maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad de Guadalajara, así como maestro en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Profesor de licenciatura y maestría en diversas universidades.

En el ámbito profesional se ha desempeñado como abogado postulante y servidor público en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde ha ejercido diversos cargos.

Actualmente funge como defensor adscrito a la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas.

*Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral
para Pueblos y Comunidades Indígenas*
fue editada en noviembre de 2020
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

La Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el contexto del fortalecimiento y la consolidación de un acceso efectivo a la justicia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas, presenta este compendio a fin de que el público en general conozca los casos relevantes litigados por la DPEPCI, por medio de sus servicios gratuitos de asesoría y defensa electoral, que han fijado precedentes importantes en la protección de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas.

En esta obra se abordan nueve casos emblemáticos acerca de temas como la libre determinación, la autonomía y consulta de los pueblos originarios, la violencia política en razón de género, la terminación anticipada del mandato en sistemas normativos internos, la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas, la representación política de los pueblos y las comunidades indígenas, el reconocimiento a la identidad, el derecho al voto de personas desplazadas internas y el voto activo de personas en prisión preventiva.

ISBN: 978-607-708-516-4



9 786077 085164

