

DERECHOS INDÍGENAS Y ELECCIONES



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

DERECHOS INDÍGENAS Y ELECCIONES

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edif. "B", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480, tel. 5728-23-00 exts. 2601, 2090 y 2653.

Coordinación de Información: Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE)

Edición: Coordinación de Comunicación Social, Dirección de Comunicación Interna

Diseño Editorial: Lic. María del Carmen Cinta de María y Campos

Formación: Lic. Gabriela Gómez Zenteno

Diseño de Portada: Liliana Garrido Garrido

Corrección: César Alpízar Morales

Impresión y Distribución: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico y Secretaría Administrativa.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edif. "C", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480; tel. 5728-23-00 exts. 2191 y 2206.

Impreso en México

ISBN: 970-671-161-9

DERECHOS INDÍGENAS Y ELECCIONES



Sala Superior

Magdo. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Presidente

Magdo. Leonel Castillo González
Magdo. José Luis de la Peza
Magdo. Eloy Fuentes Cerda
Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo
Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez
Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera
Secretario General de Acuerdos

Lic. Antonio Martínez y Blanco
Secretario Administrativo

Lic. Mario Torres López
Subsecretario General de Acuerdos

Dr. José Dávalos Morales
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo
Directora de la Escuela Judicial Electoral

Lic. Antonio Tiro Sánchez
Coordinador General de Apoyo Técnico de la Presidencia

Lic. Lorena Angélica Taboada Pacheco
Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial

Dr. Guillermo E. López Romero
Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez
Coordinador de Documentación y Apoyo Técnico

Lic. José Jacinto Díaz Careaga
Coordinador de Comunicación Social

Dr. Raúl Ávila Ortiz
Coordinador de la Unidad de Asuntos Internacionales

Comisión de Administración

Magdo. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Presidente

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo
Magdo. Adolfo O. Aragón Mendiá
Lic. Manuel Barquín Álvarez
Lic. Sergio Armando Valls Hernández

Comisionados

Lic. Antonio Martínez y Blanco
Secretario

1a. Circunscripción Plurinominal

Sala Regional Guadalajara

Magdo. Presidente José Luis

Rebollo Fernández

Magdo. Arturo Barraza

Magdo. Gabriel Gallo Álvarez

Lic. Manuel Ríos Gutiérrez

Secretario General

2a. Circunscripción Plurinominal

Sala Regional Monterrey

Magdo. Presidente Maximiliano

Toral Pérez

Magdo. Francisco Bello Corona

Magdo. Carlos Emilio Arenas Bátiz

Lic. Georgina Reyes Escalera

Secretaria General

3a. Circunscripción Plurinominal

Sala Regional Xalapa

Magdo. Presidente José Luis

Carrillo Rodríguez

Magdo. Héctor Solorio Almazán

Magdo. David Cetina Menchi

Lic. María Esther Cruz Morato

Secretaria General

4a. Circunscripción Plurinominal

Sala Regional Distrito Federal

Magda. Presidenta María Silvia

Ortega Aguilar de Ortega

Magdo. Fco. Javier Barreiro Perera

Magdo. Javier Aguayo Silva

Lic. Gerardo Suárez González

Secretario General

5a. Circunscripción Plurinominal

Sala Regional Toluca

Magdo. Presidente Carlos Ortiz Martínez

Magdo. Ángel Rafael Díaz Ortiz

Magda. Ma. Macarita Elizondo Gasperín

Lic. René Casoluengo Méndez

Secretario General

Consejo Editorial

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez

Presidente

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Héctor Fix-Zamudio

Dr. José Ramón Cossío

Dr. Jaime del Arenal

Dr. José Dávalos Morales

Dra. Leticia Bonifaz Alfonso

Lic. Jorge Tlatempa Meléndez

Lic. Antonio Martínez y Blanco

Vocales

Lic. José Jacinto Díaz Careaga

Secretario Técnico

Lic. Ma. del Carmen Cinta

Directora de Publicaciones

Índice

Prólogo	9
Los indígenas de México Carlos Montemayor Aceves	11
Características, regulación y perspectivas del sistema electoral por Usos y Costumbres Cipriano Flores Cruz	31
La reforma constitucional en materia indígena Un primer acercamiento Miguel Carbonell	49
Los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución mexicana Jorge Alberto González Galván	71
Derecho consuetudinario indígena, tutela judicial efectiva y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Juan Carlos Silva Adaya	79
Glosa del Seminario sobre los derechos indígenas en el marco del Derecho Electoral Ignacio Javier Navarro Vega	155



Prólogo

El artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: «...La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas...».

Con base en este concepto de nación pluricultural, la Carta Suprema consagra el derecho de los pueblos indígenas para constituir autoridades propias, de acuerdo con sus usos y costumbres. Este derecho a la libre determinación deberá ejercerse dentro de un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

En este orden de ideas, resulta de sumo interés el conocimiento de las comunidades indígenas; enterarse plenamente de su composición, ubicación, realidad socioeconómica e identidad cultural.

Este análisis es necesario, dado que los diferentes grupos indígenas presentan una organización política propia, circunstancia aceptada dentro de las directrices establecidas por la Constitución.

Surge aquí una vinculación entre el Derecho Electoral y el derecho específico de los pueblos indígenas a elegir sus autoridades, fundamentada en el respeto de sus usos y costumbres.

Por eso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siempre atento a los temas trascendentes de la realidad político-electoral del país, considera de relevante importancia el estudio de los derechos indígenas en el marco del Derecho Electoral.

En ese contexto, el Centro de Capacitación Judicial Electoral organizó el Seminario de los Derechos Indígenas en el Marco del Derecho Electoral cuyo objetivo fue identificar la realidad indígena nacional en sus diversos aspectos (demográficos, sociales, económicos, políticos y culturales); analizar las disposiciones constitucionales y legales que la regulan; comprender





los aspectos relevantes de la aplicación de los usos y costumbres indígenas en materia de organización político-electoral, y precisar las posibilidades impugnativas en materia electoral de que disponen las comunidades indígenas.

A través de las cinco conferencias que se programaron, a cargo de reconocidos especialistas en la materia, se logró una amplia visión de estos temas, sobre todo porque el tratamiento que cada expositor le dio a sus respectivos contenidos, era acorde con sus diversas especialidades y con el contacto directo y profundo que han tenido con las propias comunidades indígenas de distintos lugares de la República.

Es compromiso de la colectividad mexicana contemporánea, empeñada en el avance de la democracia, fortalecerla en su pluralidad, porque no es la unanimidad, sino el respeto y la solidaridad en la diversidad, lo que dignifica a los pueblos y engrandece a las naciones.

Al publicar las conferencias que integraron este Seminario, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su Centro de Capacitación Judicial Electoral, contribuye a divulgar todas las ideas y puntos de vista doctrinales que amplían considerablemente la visión de una de las realidades más candentes de la vida nacional.

El ignorar la presencia de las comunidades indígenas y su activa participación comunitaria y política sólo hace más lejana su integración en la cultura democrática del país.

Con conocimiento y objetividad podremos responsablemente mirar nuestras raíces étnicas, culturales y sociales; aprovechemos, pues, nuestro patrimonio histórico tan rico y emprendamos conjuntamente la noble tarea de fortalecer la identidad sociopolítica de México, con dignidad, certidumbre y equidad.

Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación





Los indígenas de México

Carlos Montemayor Aceves





Carlos Montemayor Aceves

Nació en Parral, Chihuahua en 1947. En 1995 la Universidad Autónoma Metropolitana le confirió el grado de Doctor Honoris Causa, en reconocimiento a sus contribuciones en el campo de las ciencias sociales y las humanidades y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez lo nombró Profesor Emérito en atención a su trayectoria académica y literaria. Cuenta con una reconocida obra narrativa, poética y ensayística. Como traductor literario ha prestado atención a una amplia gama de la poesía del siglo XX en varias lenguas europeas y de manera particular a la poesía clásica griega y latina, donde destacan sus traducciones de Safo (por vez primera traducida en su totalidad al español) y *Carmina Burana*. Ha recibido numerosos reconocimientos nacionales e internacionales. Es Miembro de Número de la Academia Mexicana de la Lengua y Correspondiente de la Real Academia Española. En París, recibió el premio Juan Rulfo Internacional por su cuento *Operativo en el trópico o el árbol de la vida de Stephen Mariner* que otorga anualmente Radio Francia Internacional. Fue artista residente en Bellagio Study and Conference Center, Lago de Como, Italia. Ha sido becario de The Rockefeller Foundation. Entre los premios nacionales que ha obtenido se encuentran el Xavier Villaurrutia por su libro de cuentos *Las llaves de Urgell*; el Alfonso Décimo de traducción literaria por el conjunto de su obra como traductor; el José Fuentes Mares por su libro de poesía *Abril y otras estaciones* y el premio de Narrativa Colima para la mejor novela publicada en el año por *Guerra en el Paraíso*, que describe el movimiento guerrillero encabezado por Lucio Cabañas en el estado de Guerrero durante los años setenta. Además de sus tareas de investigación sobre los movimientos guerrilleros (tareas motivadas por su labor como novelista), Montemayor ha dedicado gran tiempo de su trabajo crítico a la tradición oral y a la literatura escrita actualmente en varias lenguas indígenas de México. Coordinó la colección de 50 volúmenes bilingües de *Letras Mayas Contemporáneas* de la península de Yucatán y del estado de Chiapas. La Asociación de Escritores en Lenguas Indígenas en México lo distinguió con el nombramiento de Miembro Honorario. Desde 1993 colabora con artículos de análisis político en el periódico *La Jornada*. En los años recientes ha inaugurado cátedras de Literatura y Humanidades en la Universidad Hebrea de Jerusalén y en el Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine de la Nouvelle Sorbonne de París y ha sido conferenciante en varias universidades de Italia (Roma, Milán, Torino, Parma y Udine) y de Francia (Nanterre, Amiens, París III) y Estados Unidos de América (Berkeley, Davis, Stanford, Duke, Chapel Hill of North Carolina).





Los indígenas de México

Me pidieron que hiciera una exposición general introductoria sobre los pueblos indígenas en nuestros días. O mejor, sobre los pueblos indígenas a finales del siglo XX y a principios del siglo XXI. Espero que sean de utilidad estas reflexiones. ¿Quiénes son los indios de México? ¿Son diferentes al resto de la población? ¿Por qué no se han incorporado en su mayoría a la modernidad del país? ¿Qué significa ser indio en México? O mejor, ¿qué significa ser indio?

A lo largo de los siglos muchos se han planteado preguntas similares. Primero lo hicieron los descubridores europeos, los conquistadores y encomenderos, las autoridades virreinales y los frailes que evangelizaron a la Nueva España. Luego los historiadores y escritores del siglo XVIII. Después los liberales mexicanos y los congresos constituyentes de 1824 y de 1857. Numerosos educadores, antropólogos y artistas se siguieron formulando semejantes preguntas en el siglo XX.

Cada época sostuvo sus propias polémicas acerca de los pueblos indios, que mucho se parecieron en los países del continente que contaron con una población indígena numerosa. Hubo defensores de los indios y también detractores. Unos se propusieron defenderlos de agresiones y despojos de tierras. Otros cuestionaron su capacidad de trabajo, su inteligencia e incluso su naturaleza humana.

En fecha muy temprana de la Colonia, fray Julián de Garcés consideró satánico pensar que los indios mexicanos fueran seres irracionales, semejantes a bestias o jumentos, y que no fuera pecado despreciarlos ni matarlos. En su epístola al pontífice Paulo III apuntó que esa opinión:

es voz que sale de las avarientas gargantas de los cristianos, cuya codicia es tanta que, por poder hartar su sed, quieren porfiar que las criaturas racionales hechas a imagen de Dios, son bestias y jumentos, no a otro fin de que los que las tienen a cargo no tengan cuidado de librarlas de las rabiosas manos de su codicia, sino que se las dejen usar en su servicio, conforme a su antojo.

Si bien esa condena revela su grandeza de espíritu, también revela, simultáneamente, que era común el prejuicio que él atacaba. Bestia de carga, podía tratarse al indio igual que a una res y marcarlo en el rostro como parte del ganado de su dueño: si huía a las montañas para defenderse de la marca infamante o de la esclavitud era señal de su barbarie y de su naturaleza salvaje; si se defendía, era una confirmación de sus instintos sanguinarios.



En 1533, el pontífice Pablo III expidió una bula mediante la cual reconoció finalmente la naturaleza racional de los indios; por lo tanto, su capacidad y necesidad de ser cristianizados; también, su derecho a ser respetados como seres libres y con facultades para ejercer el dominio sobre sus propiedades.

Pero las diferencias con los pueblos indios no se asumieron como un dato cultural, sino predominantemente racial. Quedaron sometidos a un régimen de tutela y protección. Se les prohibió la igualdad de trato con los españoles e incluso con las castas. No podían vestir traje de español ni tener caballos con silla y freno; tampoco armas. La Corona española concedió a menudo el señorío directo sobre ellos a encomenderos y señores como gratificación por servicios prestados en la Conquista o en el poblamiento de la Nueva España.

Las «políticas de indios» de la Colonia y el «indigenismo» del México moderno constituyen, por ello, no precisamente un conjunto ordenado y etiquetado de planes y programas de gobiernos de la Colonia o del México independiente para beneficiar a los pueblos indígenas, sino parte de un proceso político y social conflictivo. En el seno de las sociedades dominantes de la Nueva España y del México moderno, este proceso ha tenido como eje recurrente el cuestionamiento de la condición política de los pueblos indígenas y sus derechos agrarios y se ha caracterizado por la resistencia de los pueblos indios a los intereses de un actor principal que se llamó sucesivamente conquistador, encomendero, Corona española, administración virreinal, pueblo colonizador, modernización económica, nación, Estado mexicano, gobiernos revolucionarios o de la transición democrática.

Muchos mexicanos en los inicios del siglo XXI aún no están seguros de si estos pueblos son libres y si deben tener dominio sobre sus bienes. Tampoco están muy seguros de la racionalidad de los indios ni de su capacidad de desarrollo. En los umbrales del siglo XXI, quizás los mexicanos no parecemos tener una opinión definitiva sobre estos pueblos.

Según el Anuario que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) publicó en 1998, cerca de cinco millones y medio de personas hablaban lenguas indígenas en México. El Anuario apuntó que los hablantes hombres era ligeramente más numerosos que las mujeres. Las hablantes alcanzaban la cifra de dos millones setecientos treinta y nueve mil cuatrocientos ochenta y dos; los hombres, en cambio, la cifra de dos millones setecientos cuarenta y cuatro mil setenta y tres; o sea, cuatro mil quinientos noventa y un hablantes más que las mujeres.

Aunque el Anuario no apuntó la población menor de cinco años que habitaba en los domicilios de los hablantes mayores, se estimó la cifra de estos infantes en alrededor de un millón doscientos mil. De esta manera, durante los últimos años del siglo XX, de acuerdo con el INEGI, la población de hablantes de lenguas indígenas en México ascendía a una cifra aproximada de seis millones setecientos mil individuos, un poco más del siete por ciento de la población total.





Sin embargo, en noviembre del año 2000, el INEGI presentó algunos resultados del XII Censo General de Población y Vivienda; en los Tabulados de la muestra censal los hablantes de lenguas indígenas aparecieron ya con un total de 6 millones 300 mil, lo que correspondía al 7.30 por ciento de la población total.

¿Por qué el Anuario de 1998 y los primeros resultados del Censo del año 2000 se refirieron a hablantes de lenguas indígenas y no simplemente a pueblos indígenas? Porque los censos no están diseñados para diferenciar grupos étnicos, sino calidades generales de la población en aspectos económicos, geográficos, sociales o educativos. Como no es posible establecer un criterio fijo de valor racial o biológico, los censos de la población indígena en nuestro país se han remitido principalmente a la conservación de las lenguas indígenas. El nombre de los pueblos indios se toma del nombre de sus lenguas. Es decir, debemos suponer que hay tantos pueblos indios cuantas lenguas indígenas existan en el país.

La población indígena se redujo en el Anuario de 1998 a sólo veinticuatro grupos indígenas identificables. Un resto de 239 mil 252 individuos quedaron comprendidos sólo como hablantes de «otras» lenguas. Notemos que de los veinticuatro idiomas registrados, el Anuario sólo consideró que la lengua náhuatl era hablada por más de un millón de individuos, exactamente 1 millón 325 mil 440. En otras palabras, este grupo sería la población indígena más numerosa.

A lo largo del siglo XX, en diversas ocasiones se ha tomado la disminución del número de hablantes en lenguas indígenas como un indicador de progreso nacional. A menor población indígena (es decir, a menor proporción de hablantes de lenguas indígenas) mayor desarrollo social y educativo (es decir, mayor proporción de hablantes de español o «mestizos»). Este criterio ha provocado que en ocasiones los censos oficiales se inclinen por reducir los índices reales de hablantes indígenas para aumentar los de la población mestiza y demostrar así que las tareas de los sucesivos gobiernos han sido eficaces para el desarrollo de la población nacional.

El Anuario que el INEGI publicó en 1998 agregó otros datos sobre las lenguas indígenas. La segunda lengua con mayor población fue la maya, con 776 mil 824 hablantes. Seis lenguas contaban con menos de 500 mil hablantes pero con más de doscientos mil: el zapoteco, con 415 mil 247; el mixteco, con 389 mil 957; el otomí, con 283 mil 263; el tzeltal, con 283 mil 260; el tzotzil, con 263 mil 611, y el totonaco, con 214 mil 192.

Siete lenguas se registraron con más de cien mil hablantes: mazateco, huichol, huasteco, mazahua, chinanteco, purépecha y mixe. Nueve lenguas contaban con menos de ochenta mil hablantes, pero con más de treinta mil: tlapaneco, tarahumara, zoque, mayo, tojolabal, chontal, popoloca, chatino y amuzgo. El Anuario agregó, como hemos dicho, el rubro de otras lenguas no especificadas con un total de 239 mil 252 hablantes.



Por otra parte, en el Censo de Población y Vivienda de 1995, el INEGI apuntó que los estados de la Federación con mayor número de hablantes indígenas eran, con más del treinta por ciento de la población, Yucatán (39.7%) y Oaxaca (36.6%); con más del veinte por ciento, Quintana Roo (26.1 %) y Chiapas (25.1 %); con más del diez por ciento, Hidalgo (17.7%), Campeche (15.9%), Puebla (13.0%), Guerrero (12.7%) y San Luis Potosí (11.2%).

Los estados con menor porcentaje de hablantes indígenas fueron Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato y Zacatecas con el 0.1%; Nuevo León con el 0.2%, y Colima, Jalisco y Tamaulipas con el 0.4%.

En los Tabulados de la muestra censal de 2000, algunos de los porcentajes de hablantes en lenguas indígenas se incrementaron en Oaxaca (37.4%), Chiapas (26.8 %), Hidalgo (17.9%), Puebla (13.2%), Guerrero (13.8%), Michoacán (3.6%), Estado de México (3.5%) y Distrito Federal (2.2%). Quizás por ello estos resultados se contrastaron con el censo de 1990 y no el de 1995.

Ahora bien, ¿podríamos decir que es correcto el dato de la lengua para identificar la población indígena de México? ¿Debemos considerar como indígenas solamente a aquellos que hablan estas lenguas? ¿Debemos creer que ciertos individuos pierden su pertenencia a las comunidades indígenas cuando empiezan a hablar la lengua española?

Dos años después del Anuario de 1998 y pocos meses antes de que se dieran a conocer los primeros resultados del XII Censo General de Población y Vivienda, la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Culturas Populares, en el año 2000 publicó el mapa la Diversidad Cultural de México. Los investigadores encargados de elaborar este mapa consideraron, a partir de una estimación poblacional de 1997, que no toda la población indígena podía ser identificada por el uso de su idioma materno; que muchos indígenas sólo hablaban español pero conservaban otros elementos culturales distintivos. Los investigadores estimaron que en este caso se encontraban cerca de cuatro millones de habitantes. Por tanto, la población indígena en México debía estimarse a finales del siglo XX en una cifra aproximada de diez millones y medio de habitantes, cifra que representaría algo más que el diez por ciento de la población total. Es decir, casi el doble de la población sugerida por el Anuario de 1998 y más de un cuatro por ciento arriba que el considerado por el INEGI como porcentaje en la población del país. Los investigadores que elaboraron este mapa, pertenecientes al Instituto Nacional Indigenista y a la Dirección General de Culturas Populares, llegaron, pues, a conclusiones y a especificaciones mayores que el Anuario del INEGI.

Fueron 62 lenguas indígenas enlistadas; por lo tanto, éste debía ser el número mínimo de los grupos indígenas en el país. Apuntaron que los zapotecos contaban con siete variantes idiomáticas, los mixtecos con seis y los chinantecos con cinco, lo que elevaría en al menos quince lenguas más el caudal lingüístico nacional.





En las nuevas estimaciones, el náhuatl y el maya resultaron las únicas dos lenguas con más de un millón de hablantes: el náhuatl con 2 millones 563 mil y el maya con 1 millón 490 mil. Es decir, repetimos, casi el doble de las estimaciones propuestas por el INEGI de 1998 y por los Tabulados de la muestra censal de 2000.

Cinco lenguas contaron con más de medio millón de hablantes, pero con menos de ochocientos mil: el zapoteco, el mixteco, el otomí, el tzeltal y el tzotzil. Dos lenguas contaban con menos de medio millón de hablantes, pero con más de trescientos mil: el totonaco y el mazateco. Ocho lenguas contaban con menos de trescientos mil hablantes, pero con más de cien mil: chol, mazahua, huasteco, chinanteco, purépecha, mixe, tlapaneco y tarahumara. Diecisiete lenguas contaban con menos de cien mil hablantes, pero con más de veinte mil: zoque, mayo, tojolabal, chontal de Tabasco, popoluca, chatino, amuzgo, huichol, tepehuán, triqui, popoloca, cora, kanjobal, yaqui, cuicateco, mame y huave. Tres lenguas contaban con menos de veinte mil hablantes, pero con más de diez mil: tepehua, pame y chontal de Oaxaca.

Finalmente, veinticuatro lenguas contaban con menos de cuatro mil hablantes; tres con más de tres mil: chuj, chichimeca y varojío; seis con más de mil: matlatzinca, kekchí, chocholteca, pima, jacalteco y ocuilteco; trece con menos de mil: seri, quiché, ixcatéco, cakchiquel, kikapú, motozintleco, paipai, kumiai, ixil, pápago, cucupá, cochimí y lacandón, y tres con menos de cien: kiliwa, aguacateco y teco.

Los investigadores que elaboraron el mapa de la diversidad cultural de México anotaron otros datos para comprender el contexto continental y mundial de esta diversidad. Apuntaron que en el mundo se hablan actualmente alrededor de cinco mil idiomas. El país con más riqueza de idiomas vivos es la India, que cuenta con 65. El segundo con más abundancia de lenguas es México, con 62. El tercero es China, que cuenta con 54.

México es el país con mayor población indígena del continente americano. Pero es también el país con mayor número de hispanohablantes, con 94 millones, seguido de España, con 39 millones, y por Colombia y Argentina, con 36 millones cada uno. La aportación mexicana de hispanohablantes resulta relevante porque después del chino y del inglés, la lengua española es la tercera lengua con más hablantes en el mundo.

En Perú la población indígena asciende a 8 millones 400 mil, lo que representa casi el cuarenta por ciento de la población total del país. En Guatemala, en cambio, la cifra de la población indígena es de 5 millones 797 mil y representa el sesenta por ciento de la población total nacional. En Ecuador la población indígena es muy similar: asciende a los 5 millones 200 mil y constituye poco más del 43 por ciento de la población nacional. En Bolivia la población indígena es menor: es sólo de 4 millones 135 mil, pero representa el 58 por ciento de la población total del país.



Los investigadores recordaban que a la llegada de los españoles, en el territorio que ahora es México se hablaban aproximadamente 170 idiomas indígenas. A finales del siglo XIX se hablaban alrededor de 100 idiomas. En el umbral del siglo XXI, se hablan 62. Esta reducción constante puede explicarse de distintas maneras. Primero, por la desaparición de los pueblos mismos. También, por el proceso creciente del mestizaje. Igualmente, porque quizás los grupos indígenas asumen otra estructura social o política para mantener su presencia y tradición cultural.

Pero el número de hablantes es útil para entender otros procesos que viven las poblaciones indígenas de México. Se estima que las lenguas que cuentan con menos de cinco mil hablantes se encuentran en un proceso irreversible de extinción. Este es el caso de al menos veinticuatro lenguas de nuestro país. Las que sólo cuentan con cincuenta, ochenta o doscientos hablantes, enfrentan ya una inminente desaparición. Las que cuentan con más de mil hablantes podrían desaparecer relativamente pronto si no concurren algunos factores sociales que las revitalicen, particularmente el fortalecimiento económico de las regiones donde las comunidades viven. La productividad de la zona podría asegurar la estabilidad demográfica y reducir la migración de los jóvenes. Sólo en este caso, la educación podría fortalecer las lenguas indígenas.

Pero habíamos dicho que la reducción del número de lenguas puede explicarse por la desaparición de los pueblos mismos. ¿Qué se pierde cuando una lengua indígena desaparece? En términos generales, con una lengua se pierde la cultura que ella ha generado. Esta afirmación también vale en el sentido inverso: con la preservación de las lenguas indígenas se conservan las culturas que esas lenguas produjeron. ¿Es conveniente para México la conservación de las culturas indígenas? ¿Qué importancia tendría esta pluralidad cultural?

Hacia 1945, el antropólogo norteamericano Ralph Linton expresó que uno de los más importantes avances de los tiempos modernos fue el descubrimiento de la existencia de la cultura, entendida no como los valores educativos o artísticos de una clase social o de una élite, sino como una realidad antropológica: el tejido social donde se va singularizando por valores lingüísticos, religiosos, de parentesco, de alimentación, económicos, lúdicos, una sociedad determinada, una región específica. Dicho de otra manera, la actividad idiomática forma parte de un contexto más complejo, de una urdimbre cultural que le permite a una sociedad verse a sí misma como plural o uniforme.

Por la misma época, en 1948, el antropólogo mexicano Alfonso Caso se preguntaba qué era el indio en México y contestaba que no podíamos caer en el error tan común de creer en la existencia de una raza indígena para después derivar de este prejuicio biológico opiniones sociales, económicas y políticas. Alfonso Caso propuso que el criterio biológico sólo podía ayudar a precisar un conjunto de caracteres físicos no europeos, como los ojos rasgados y los pómulos salientes, pongamos por caso. El criterio cultural era más relevante, porque las comunidades utilizan objetos, técnicas, ideas y creencias que, independientemente de su origen indígena o europeo, llegaban a ser





preponderantes en ciertas comunidades. Un tercer criterio, el lingüístico, sólo era perfecto en los grupos monolingües indígenas, aceptable en los bilingües, pero inútil para aquellos grupos que ya hablaban castellano. Pero el cuarto criterio, el psicológico, era indispensable, porque un individuo debe sentir que forma parte de una comunidad.

Alfonso Caso explicaba que esta conciencia de grupo no puede existir sino cuando se acepta totalmente la cultura del grupo; cuando se tienen los mismos ideales éticos, estéticos, sociales y políticos del grupo; cuando se participa en las simpatías y antipatías colectivas y se es de buen grado colaborador en sus acciones y reacciones. Indio era, pues, de manera fundamental, quien se sentía pertenecer a una comunidad indígena, quien se concebía a sí mismo como indígena.

Según este planteamiento, la lengua no es una base suficiente para identificar a los pueblos indígenas de México. Por tanto, ¿qué debemos hacer con las estimaciones de la población indígena del Anuario de 1998, por el Censo de 2000 y por el mapa de la diversidad cultural de México? ¿Suponer que sólo el cinco o el diez por ciento de la población mexicana a finales del siglo XX es oficialmente indígena? ¿Estos porcentajes representan un dato confiable de nuestra realidad social?

El mapa de la diversidad cultural del año 2000 proporcionaba otros referentes importantes, particularmente los del territorio. Por ejemplo, informó que la población de habla náhuatl habitaba en 45 municipios del estado de Guerrero localizados en la Montaña, la Sierra Central, la cuenca superior del río Balsas, la Sierra Norte y la región conocida como Tierra Caliente; en 16 municipios del estado de Morelos; en 12 pueblos de la Delegación Milpa Alta del Distrito Federal; en 68 municipios de la Sierra Norte de Puebla y en 39 municipios de la región norte, centro y sur de la Huasteca Veracruzana.

El mapa localiza a los mayas en los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, en la región central de la península. Los zapotecos aparecen ocupando cuatro zonas del estado de Oaxaca: la parte sur del estado, que tiene como eje a Miahuatlán, el Valle de Oaxaca, la Sierra de Ixtlán y los distritos de Tehuantepec y Juchitán en el Istmo.

Dos terceras partes de los tzeltales habitan en la región del estado de Chiapas conocida como Los Altos y otra tercera parte en el norte de la misma entidad. Los tzotziles ocupan también una vasta área de la región central de Los Altos de Chiapas, de la zona noroeste del estado, cercana a los límites con Tabasco, y un segmento del valle de los Cuxtepeques.

Los totonacas se extienden a lo largo de cinco municipios de la planicie costera del estado de Veracruz y en más de cuatro municipios de la Sierra Norte de Puebla. Los mazatecos se localizan en la parte norte del estado de Oaxaca, en los contrafuertes de la Sierra Madre Oriental, y en algunas zonas del sur del estado de Veracruz, en la llamada Cuenca del Papaloapan. Los purépechas o tarascos habitan en 95 municipios del estado de Michoacán



distribuidos en las zonas de los lagos, en la Cañada de los once pueblos, en la Meseta, en la Ciénega de Zacapú y en la región de Tierra Caliente. Los tlapanecos habitan en la vertiente de la Sierra Madre del Sur y en la costa del estado de Guerrero.

Entre los grupos indígenas con una población inferior a los veinte mil hablantes, el mapa sitúa a los tepehuas, por ejemplo, en una parte de la Sierra Madre Oriental y en el noroeste del estado de Puebla, en las regiones colindantes de Veracruz e Hidalgo. Los pames ocupan la región montañosa y desértica de la Sierra Madre Oriental del estado de San Luis Potosí. Los mil ochocientos matlatzincas ocupan solamente la comunidad de San Francisco Oxotiltan, en el municipio de Temascaltepec, Estado de México. Los novecientos diez seris se concentran en las localidades de Punta Chueca y Desemboque, en los municipios de Hermosillo y Piquito de la costa de Sonora. Los cuatrocientos diez paipai se encuentran en tres localidades de las sierras de Juárez y San Pedro Mártir del municipio de Ensenada, en el estado de Baja California.

Aunque no lo mencionaba Alfonso Caso, debemos señalar que la territorialidad de los pueblos indígenas no siempre puede considerarse un referente fijo. Gran parte de la población indígena ha emigrado a grandes polos urbanos en los estados de la República y es creciente su movilización incluso por varias regiones de Estados Unidos. Los investigadores que elaboraron el mapa de la diversidad cultural de México resaltaron que, particularmente desde los años sesenta, algunos indígenas abandonaron sus pueblos buscando mejores condiciones económicas. Como principales migrantes señalaron a los mazahuas del Estado de México, a los mixtecos y zapotecos de Oaxaca, a los otomíes de Hidalgo, Estado de México y Querétaro, y a los purépechas de Michoacán.

Dentro del país, los destinos de estos migrantes han sido fundamentalmente el Valle de México, Veracruz, Jalisco, Sinaloa y Baja California. Fuera del país, en los Estados Unidos de América, los principales destinos de los migrantes se extienden por California, Arizona, Nuevo México, Texas, Carolina del Norte e Illinois.

Según el Breviario 1980-81 que el Consejo Nacional de Población publicó en 1982, de los siete estados con más fuerte expulsión de migrantes de 1950 a 1960, seis de ellos eran estados con una elevada población indígena: Oaxaca, Yucatán, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala e Hidalgo. De los ocho estados con más fuerte expulsión de migrantes de 1960 a 1970, cinco siguieron siendo estados con numerosa población indígena: Oaxaca, Yucatán, San Luis Potosí, Tlaxcala e Hidalgo. De 1970 a 1980, Oaxaca siguió siendo uno de los cuatro estados con mayor expulsión de migrantes. En 1982, de los nueve estados con más fuerte expulsión, seis seguían siendo estados con una nutrida población indígena: Oaxaca, Yucatán, Tlaxcala, Hidalgo, San Luis Potosí y Michoacán.

En otras palabras, si tomamos en cuenta esta migración dentro y fuera del territorio nacional, y si aplicáramos otros criterios culturales para identificar los grupos étnicos, posiblemente llegaríamos a una cifra mayor que las postuladas por el Anuario de 1998 y por el mapa de la diversidad cultural





de México del año 2000. Nuestros censos no están diseñados para saber de manera precisa qué parte de la población mexicana sigue siendo indígena. Por tanto, no resulta fácil saber qué parte de la cultura y de la historia siguen perteneciendo a esa sociedad profunda de los indígenas de México.

En el año 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las Naciones Unidas propuso otro procedimiento para identificar los pueblos indígenas y tribales del mundo. Desde la década de los 50, esta organización había elaborado un documento de apoyo para estos pueblos que se modificó en el año 1989 y que se le conoció desde entonces como el Convenio 169 de la OIT. Los dos primeros países firmantes fueron Noruega y México.

Tanto el proyecto original como el Convenio 169 surgieron del reconocimiento de que más allá de la declaración formal de la igualdad ciudadana en todos los países del mundo, hay un margen de injusticia y desigualdad para las minorías indígenas y tribales dentro de los países modernos. El convenio se propone, con su amplio articulado, como un programa posible de reformas constitucionales para todos los estados que lo suscriben.

En su primer artículo establece que los pueblos indígenas pueden ser considerados así:

por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país con una región geográfica... en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En su segundo artículo afirma lo siguiente:

La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

La identificación de los pueblos indígenas en este convenio parte, pues, de tres principales hechos: Primero, que los pueblos indígenas son descendientes de los habitantes originales de los territorios que hoy pertenecen a los estados modernos; segundo, que poseen en su totalidad o en parte ciertas instituciones políticas, económicas, sociales y culturales; tercero, que es fundamental su conciencia de asumirse como pueblos indígenas.

Alfonso Caso había insistido en alguno de estos puntos, particularmente en el tercero y en algunos rasgos del segundo. El tema será muy importante durante los primeros lustros del siglo XXI por las posibles reformas constitucionales que lleguen a darse en México y en otros países del continente en materia de derechos indígenas. ¿Cómo debemos entender este concepto del Convenio 169 sobre las «instituciones» sociales o políticas de estos pueblos? Por lo pronto, con mucha mayor amplitud que las palabras habituales y un tanto despectivas de «usos y costumbres».



Retomemos algunos ejemplos de la cultura de los rarámuris o tarahumaras. El ejercicio de la justicia entre los rarámuris es siempre público y lo preside el siríame, que porta el bastón de mando o disora. Las partes exponen públicamente su versión de las cosas y diversos miembros de la comunidad intervienen para opinar y sugerir soluciones. Si las intervenciones logran un acuerdo conveniente y es aceptado por todos, así lo reconocen el siríame y las partes en litigio; cuando no, el siríame da su veredicto y otras autoridades tradicionales la sentencia. Solamente la extraordinaria contumacia de un acusado podría orillar a una sanción mayor o a una reprobación general, pues tanto el demandante como la comunidad se proponen la restitución de un derecho o de un bien, no el castigo.

Hacia 1990, en uno de sus viajes a la sierra tarahumara, le tocó a mi hijo presenciar una tragedia en la comunidad de Munérachi, durante las ceremonias de Semana Santa. Por instigación de otros grupos, un joven indio mató en riña a un compañero. La consternación de la comunidad fue enorme, sobre todo porque ocurrió durante las ceremonias de dedicación del nuevo año de siembra. La autoridad de Cieneguita de la Barranca, población a la que se llega atravesando el río Batopilas, encarceló al sobreviviente sin que fuera posible que oyera las razones de la justicia tarahumara, que consistía en que ese hombre debía trabajar, a partir de ese momento, para sostener a la mujer y a los hijos del victimado hasta que esos niños pudieran valer por sí mismos. Con la justicia nuestra se quedaron sin el apoyo de ese hombre dos familias: la del propio reo y la de la víctima. Mi hijo era muy joven en ese momento y pensó que era absurdo dejar a dos familias en el abandono. «¿Cómo pueden creer que la cárcel es más justa?», decía.

En lo que podríamos llamar su sistema sucesorio o hereditario se hallan aparejados siempre los lazos de parentesco y las obligaciones morales. Conocí este caso en Guachochi: un hombre se había hecho cargo de un anciano durante varios años y lo mantuvo en su casa hasta que el anciano murió. Cuando la esposa y la hija reclamaron la herencia, el fallo fue el siguiente: como la esposa no se había preocupado por él durante años, el siríame consideró deshecho cualquier compromiso del anciano para con ella; la hija tampoco se había preocupado por él, pero por ser la hija el compromiso con ella debía mantenerse; el otro hombre, aunque no era pariente, fue el único que lo sostuvo; por tanto, las tierras se dividieron entre la hija y este hombre.

Para entender tal concepción del derecho es necesario tener presente que se trata de un pensamiento rarámuri, de un pensamiento de comunidades enteras, no de opiniones personales. La concepción de que el derecho es un asunto de todos y por ello los juicios son públicos y todos pueden participar, exige siempre un acuerdo comunitario, veredictos y sentencias aceptados colectivamente. El derecho rarámuri busca reparar el daño, restituir lo prestado, reconocer obligaciones y derechos, más que el castigo o la condena por un delito. Sería imposible entre los rarámuris una idea de derecho y una aplicación de la justicia que no fueran aceptadas y reconocidas colectivamente. Estas «instituciones» sociales son algo más, pues, que «usos y costumbres», parten de principios culturales que dan cohesión política y jurídica a estos pueblos.





No siempre se les ha reconocido en México estas «instituciones» políticas y sociales. Por el contrario, se les ha atacado sistemáticamente en varios períodos de nuestra historia. Uno de los siglos más terribles para los pueblos indígenas fue el XIX, que logró desarticular más pueblos en cien años de los que desarticuló la Colonia durante tres siglos.

Desde el Congreso Constituyente de 1824 el indio fue considerado ante la ley tan igual como cualquier otro ciudadano, pero esta aparente igualdad dejó a los pueblos indígenas más inermes que en la Colonia. En febrero de 1824, en las sesiones iniciales del Congreso Constituyente, José María Luis Mora insistió en que sólo se reconocieran en la sociedad mexicana diferencias económicas y que se desterrara la palabra indio del lenguaje oficial; por tanto, que se declarara por ley la inexistencia de los indios. Varios de los participantes en los debates de ese primer Congreso, para congraciarse con Mora, empezaron a emplear la frase «los antes llamados indios».

Pero no importaba tanto declarar inexistente en el lenguaje legal la palabra indio, como derivar de ello la inexistencia de las propiedades de los pueblos indios. El pensamiento liberal se oponía frontalmente a la orientación comunal de la propiedad; por tanto, el apoderamiento de las tierras de estos pueblos fue el paso a seguir. Esto también determinó la resistencia de las comunidades indígenas en múltiples formas a lo largo del siglo y fundamentalmente en las grandes sublevaciones del norte del país y del estado de Yucatán.

La herencia del liberalismo mexicano tuvo más consecuencias con la negación oficial del indio. Nuestra composición nacional, estatal y municipal partió del supuesto constitucional de que los pueblos indígenas no existían; es decir, partió del desconocimiento de la realidad pluriétnica del país. Ahora nos falta reconocer en ciertas estructuras políticas y sociales, propias durante siglos de los pueblos indígenas, el núcleo real, cultural, político, de las autonomías. Debemos partir de esta realidad y no pensar que las autonomías serán creadas de la nada.

Como apuntó el Consejo Ejecutivo del Consejo General de las Regiones Autónomas Pluriétnicas de Chiapas en el año 1994, la autonomía podría sustituir:

la relación de subordinación predominante, por una relación de coordinación entre nuestros pueblos y las diversas instancias gubernamentales, e instituiría una nueva relación de respeto y tolerancia entre los diversos componentes étnicos que integramos la sociedad mexicana.

Debemos ver el reconocimiento de las autonomías indígenas como el inicio, por vez primera en cinco siglos, de un proceso de acercamiento y de reconocimiento institucional de los pueblos indígenas. Sería el primer paso hacia una integración profunda y justa de la realidad social del país y hacia una nueva coordinación oficial y administrativa en la vida pública de México.



Porque no sólo en el nivel de sus instituciones políticas o económicas han sido atacados los pueblos indígenas de México, también en otro de los rasgos que apuntó el Convenio 169 como esencial para el reconocimiento de los pueblos: ser descendientes de los pobladores originales de los territorios que ahora pertenecen a los países modernos. Los mexicanos somos particularmente afectos a exaltar cierta imagen del indio: la histórica y abstracta, no la concreta y real. Creemos descender de dos grandes fuentes culturales y sociales: los españoles y los indios de los tiempos prehispánicos. Pero hemos abierto un gran abismo entre la población indígena actual y la población indígena prehispánica. Aplaudimos la figura abstracta del indio del pasado y nos avergonzamos del indio del presente. Esta deformación de nuestra cultura ha alentado injusticias sociales en las generaciones de cinco siglos. Se trata de un racismo que se disimula al exaltar nuestra memoria prehispánica como mestizaje, pero que se pone al descubierto frente al indio real.

En muchos momentos del siglo XX supusimos que la lengua española desempeñaba una función de unificación o de cohesión. No fue así. No siempre, al menos, operó así. La lengua española había jugado entre las lenguas indígenas un papel de imposición; después, el de lengua de trabajo y aun el de instrumento de autodefensa en ámbitos procesales y de reclamos agrarios. La castellanización había sido una forma de destrucción cultural. Había provocado procesos de sometimiento social o de discriminación no muy diferentes de los que ocurren ahora en Estados Unidos de América con los grupos migrantes.

En algunas zonas de México las familias no quieren que los hijos sigan hablando la lengua indígena; quieren que aprendan español porque sienten que así estarán mejor preparados para sobrevivir. En Estados Unidos, por la misma razón, las familias de hispanohablantes quieren que los hijos sólo hablen inglés, no español. Muchos de los migrantes provenientes de México y de Centroamérica ahora olvidados y agredidos en Estados Unidos han sido olvidados y agredidos en sus propios países y tienen la lengua española como segunda lengua, no como la materna. Hay comunidades zapotecas en la ciudad de Los Ángeles que solamente hablan zapoteco e inglés, no zapoteco, español e inglés. Su lengua materna es el zapoteco y se ha desplazado su lengua de trabajo del español al inglés. Por lo tanto, gran parte de la inmigración que llamamos hispanohablante es una población que no está llevando la lengua española a Estados Unidos como una primera lengua, ni como una lengua de identidad nacional, ni mucho menos de identidad étnica, sino como una lengua aprendida forzosamente como recurso de trabajo. Esta gradación de contenidos étnicos, sociales y económicos es importante para reconocer que la lengua española sólo significa unidad cultural en ciertos estratos sociales. Porque el español es resultado a veces de un crecimiento social uniforme y en otras resultado de una imposición.

Imponemos el español como lengua de dominio en zonas donde debíamos aceptar el cultivo de las lenguas indígenas como parte sustantiva del desarrollo de esos pueblos. La lengua española debía operar después como una alianza para una nueva conciencia cultural. Hoy es una lengua que los pueblos indígenas tienen que aprender para defenderse, no para unir a los grupos étnicos





y a la llamada sociedad nacional. Falta hacer un recuento de estas fronteras culturales que aíslan. Algunas de esas fronteras deben fortalecerse; otras, desaparecer.

Desde 1911 se había reconocido la necesidad de castellanizar a los pueblos indígenas. Desde 1935 se reconoció que era necesario alfabetizar primero en las lenguas vernáculas y después en español. A partir de 1964 empezó a reconocerse que no bastaba el bilingüismo para educar y castellanizar a estos pueblos: era necesario tomar en cuenta el contexto cultural indígena. Ese año se creó el Servicio Nacional de Promotores Culturales Bilingües, primero dependiente de la Dirección General de Asuntos Indígenas y después de la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena. De 1964 a 1976 se prepararon a catorce mil quinientos promotores para aplicar la educación bilingüe y bicultural entre los niños indígenas de todos los grados de la educación primaria.

Los programas educativos para las comunidades habían sido hasta ese momento tarea de especialistas y funcionarios externos, pero no de promotores ni maestros nativos. En 1977 Natalio Hernández explicó el cambio experimentado al «interior» de los cuadros indígenas preparados por la Secretaría de Educación Pública:

A partir de 1964, nuestra participación como promotores culturales bilingües dentro de la SEP nos coloca en el plano de sujetos y objetos de la educación indígena, como intermediarios entre los pueblos indígenas y la sociedad nacional. A principios de la década de los años 70, al implementarse el Servicio de Promotores Culturales Bilingües como programa a nivel nacional, tuvimos la oportunidad de relacionarnos con otros grupos indígenas, lo que nos permitió analizar conjuntamente y con juicio crítico el papel que estábamos desempeñando en tanto sujetos y objetos de la educación bilingüe y bicultural.

A principios de 1978 se creó la Dirección General de Culturas Populares para iniciar un nuevo trabajo con los grupos indígenas. Las tareas requerían de promotores con preparación diferente, ya no para servir como introductores de proyectos de desarrollo aprobados e impulsados desde el exterior. Ahora debían buscar la afirmación y recuperación de las lenguas indígenas y manifestaciones artísticas, conocimientos tradicionales en medicina y tecnología, memoria histórica. La nueva Dirección abrió oficinas administrativas y luego Unidades Regionales en el sur y centro de Veracruz, Oaxaca, Yucatán, Michoacán, Sonora, Puebla, Quintana Roo, Morelos, Querétaro y Chihuahua. En los primeros años se capacitaron en etnolingüística y tradición oral a trescientos promotores y técnicos culturales bilingües pertenecientes a los primeros cuatro estados.

En el aparente ocaso del indigenismo institucional, estas medidas provocaron uno de los hechos culturales de mayor relevancia en el México de finales del siglo XX y principios del XXI: el surgimiento de escritores en varias lenguas indígenas. Muchos de estos escritores, laborando



como técnicos bilingües en dependencias gubernamentales regionales o nacionales participaron, impulsaron o enfrentaron programas de educación y cultura. Desde 1990 algunas dependencias decidieron apoyarlos, pero el surgimiento específico de ellos no fue el resultado de políticas de gobierno, sino de personas o proyectos independientes.

Antes del apoyo oficial en el proceso de la literatura zapoteca del Istmo fueron esenciales los apoyos de militares retirados y de artistas juchitecos; en el de los tzeltales y tzotziles de Chiapas, el proyecto de la Universidad de Harvard dirigido por Evon Z. Vogt, la amistad de Robert Laughlin y la asesoría del director de teatro norteamericano Ralph Lee; con el ñahñú Jesús Salinas Pedraza y la escritora mixteca Josefa Leonarda González Ventura lo fueron la Universidad de Florida, en Gainesville, y el profesor H. Russell Bernard; en el caso de Yucatán, mi participación aceleró la formación de un grupo importante de escritores. A estos cuatro procesos hay que añadir uno más, anterior a todos: el que desde la Universidad Nacional Autónoma de México impulsó Miguel León Portilla y que ha sido relevante para la historia prehispánica, colonial y contemporánea de la literatura en lengua náhuatl.

Dan testimonio de esta nueva literatura centenares de folletos, libros, antologías, revistas y diarios aparecidos desde 1983; varios Encuentros Nacionales de Escritores en Lenguas Indígenas celebrados en Ciudad Victoria, San Cristóbal de Las Casas, Ixmiquilpan y México; las generaciones de más de catorce becarios anuales de literatura en lenguas indígenas del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes desde el año 1992; el surgimiento de la Asociación de Escritores en Lenguas Indígenas en 1993; la fundación de la Casa del Escritor en Lenguas Indígenas en 1996; el Premio Nezahualcóyotl de Literatura en Lenguas Indígenas desde 1994; el Premio Continental Canto de América de Literatura en Lenguas Indígenas a partir de 1998 y el Premio Iberoamericano de Letras Popol Vuh de la Organización de Estados Iberoamericanos a partir del año 2000.

Pero el nuevo despertar de la escritura en lenguas indígenas no es algo aislado; es sólo una faceta de un proceso más amplio, forma parte de un despertar político. En este caso se encuentran nuevas agrupaciones agrarias, nuevas alianzas de producción regional, nuevos frentes de organización política indígenas, nuevos impulsores de la educación en zonas rurales indígenas, los nuevos escritores y la insurrección misma del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1° de enero de 1994.

El más notable organismo oficial encargado de promover la política indigenista en México durante el siglo XX fue el Instituto Nacional Indigenista (INI). A partir de su creación, en 1948, el INI se propuso no reducirse a un enfoque meramente cultural, sino aplicar programas de promoción económica, de agricultura, caminos y planeación de tierras, bosques y aguas. Su base organizativa fueron los llamados Centros Coordinadores, que iniciaron proyectos regionales de desarrollo para abarcar a los núcleos indígenas marginados y a las vecinas poblaciones mestizas que se hallaban igualmente en situación de subdesarrollo. Entre 1950 y 1969 se crearon once Centros Coordinadores.





El incremento del poder adquisitivo fue considerado en ese momento un prerequisite indispensable para la aculturación de los pueblos. También la restitución de tierras a las comunidades despojadas. Igualmente, las mejoras a la tecnología agropecuaria y el consecuente aumento de la producción. Se creó un sistema de cooperativas y crédito rural. Comenzó a construirse una red de caminos para facilitar el transporte. Se extendió el sistema educativo y se difundieron conocimientos médicos y sanitarios. Trataron de aplicarse todos los programas en forma integral como proyectos regionales en las cuencas del Papaloapan y del Tepalcatpec, o mediante los Centros Coordinadores en Los Altos de Chiapas y en la Sierra Tarahumara; o mediante otras agencias gubernamentales en el Valle del Mezquital y en la zona indígena del río Yaqui.

Para modernizar la economía indígena, los Centros Coordinadores desarrollaban diversos programas de comunicaciones, de salubridad, de educación y de agricultura, ganadería y silvicultura. Las Secretarías de Estado vinculadas con tales tareas depositaron en los Centros Coordinadores, al menos formalmente, la dirección y a veces la administración de estos programas, previendo que la coordinación aseguraría el logro de los objetivos.

En parte, estas coordinaciones formales que auguraban el éxito de programas y proyectos fueron en verdad uno de los puntos débiles del indigenismo institucional del siglo XX. En pleno crecimiento de los Centros Coordinadores, Alfonso Caso leyó una optimista y persuasiva conferencia en el Instituto de Altos Estudios de América Latina, en la Universidad de París, el 20 de octubre de 1956, donde llegó a vaticinar lo siguiente:

De este modo esperamos que el problema indígena como tal desaparezca en los próximos veinte años. Pero eso no implica naturalmente que los valores culturales indígenas habrán muerto entonces; por el contrario, seguirán incorporándose, como ha sucedido hasta hoy, en la vida mexicana...

Desafortunadamente, no fue así. Cuando los veinte años se cumplieron, comenzó en México a reconocerse y analizarse el «fracaso» del indigenismo que Caso había proclamado. Uno de los mejores trabajos de evaluación y análisis lo escribió en 1971 Alejandro Dagoberto Marroquín. En la sección de consideraciones críticas situó en primer lugar, precisamente, la dispersión de la acción indigenista. Varias Secretarías de Estado como la de Agricultura, Salubridad y Asistencia y Recursos Hidráulicos, y diversas oficinas públicas como el Departamento Agrario, el Banco de Crédito Ejidal, la Comisión del Yaqui o el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, realizaban otras acciones indigenistas a veces con mayor presupuesto y menores responsabilidades que el Instituto Nacional Indigenista. El INI nunca tuvo poder para obligar a dependencias estatales o federales a cumplir sus decisiones. Su autoridad era moral y su coordinación sólo formal. Los cambios que impulsó requerían de un indigenismo más vigoroso y eficaz. Las campañas sanitarias redujeron la mortalidad y la explosión demográfica fue notable en algunas zonas indígenas. Este crecimiento tuvo tres principales consecuencias:



una fuerte presión sobre la tierra, procesos migratorios a zonas selváticas no colonizadas y éxodos importantes hacia las ciudades.

Sin embargo, en el momento en que Antonio Caso externaba en la Universidad de París su optimista visión de solucionar el «problema del indio» en veinte años, el indigenismo mexicano era considerado como vanguardia en el Continente. Los principios fundamentales que lo sustentaron y la proyección metodológica del tratamiento regional coordinado fueron acogidos por los congresos indigenistas interamericanos como experiencias que debían estudiarse. La acción del INI logró sensibilizar a sectores importantes de la población civil frente al problema indígena. Rompió el aislamiento de muchos grupos y redujo actitudes discriminatorias. Promovió cambios socioeconómicos en la vida de las comunidades como el mejor aprovechamiento de los recursos naturales mediante el cultivo a base de terrazas, la explotación racional de los bosques, la introducción de frutales, el cultivo de flores, el mejoramiento de semillas y de especies pecuarias. Luchó contra el enganchamiento abusivo de los indígenas y por la liquidación de este sistema. Mejoró la vivienda indígena y difundió la luz eléctrica y las comunicaciones telegráficas y telefónicas. Realizó campañas sanitarias con la consiguiente reducción de la mortalidad infantil. Esto quedó en su haber como una labor sumamente positiva.

Pero el análisis de Marroquín concluyó así en 1971:

En resumen podemos decir que la labor del INI presenta aspectos muy positivos pero que, desgraciadamente, también tiene aspectos negativos que necesitan ser corregidos a la mayor brevedad; por otra parte, la mayoría de los aspectos positivos se ubican en el pasado del Instituto, pues a partir de los últimos seis años se inicia en el INI un período de franca declinación, cuya caracterización simbólica nos la da el retorno de familias chamulas y de otros grupos indígenas a la selva lacandona, después de haber vivido más de veinte años bajo la protección del INI. Este retorno a la vida selvícola bajo la presión de la miseria y el hambre expresa el fracaso de una política indigenista que, bien orientada teóricamente, fue lentamente carcomida por la herrumbre burocrática.

El «retorno a la selva lacandona», empero, es una confusión significativa. Los tzotziles y «otros grupos» (no las «familias chamulas», que corresponden tan sólo al poblado de San Juan Chamula), habitaban en Los Altos y en el norte de Chiapas, pero no necesariamente en la selva. Más que un retorno, se trataba de una migración hacia la selva. Esa migración formaba parte ya en ese momento de un proceso social más amplio que desde 1972 fue incubando el levantamiento armado de los pueblos indígenas en el corazón de la selva lacandona.

Pues bien, como lo hemos explicado a lo largo de estas páginas, la cultura es un entramado complejo que va abarcando alimentación, parentesco, valores morales, formas de ver el mun-



do. Los que no somos indios hemos hablado siempre de los indios, hemos tratado de decir qué son, qué no son, cómo son, qué piensan, qué no piensan. No sabemos todavía en qué medida México es indígena, en qué medida la espiritualidad indígena ha estado ganando terreno con el paso del tiempo en lugar de estarlo perdiendo.

Pero, ¿en realidad ha habido indios en México? Cristóbal Colón creyó que había llegado a Asia, a la parte más extrema de Asia, conocida como la India después del río Ganges. Colón estuvo seguro de haber llegado a esa India occidental. Por lo tanto, los pueblos que encontró aquí «indios» tenían que ser. Cuando Europa se da cuenta que este Continente no es la India ni Asia y que, por lo tanto, los pueblos no eran indios ni tenían que ver con la India, ¿por qué se les siguió llamando «indios»? Porque el nombre de los indios no dependería de la realidad social de esos pueblos, dependía del comportamiento conceptual de los europeos; no importaba que fueran o no lo que decía su nombre. El término empezó desde el siglo XVII a formar parte de esta constelación semántica: salvaje, bárbaro, antropófago, incivilizado, tonto. La primera aparición en el diccionario de autoridades de la lengua española es esta locución: «¿crees que somos indios?» Y explica el diccionario: «se dice así cuando alguien quiere engañar o parece que no entiende». En la última edición del diccionario de la lengua española se conserva todavía esta frase.

En 1798 aparece en el diccionario de la academia francesa la expresión «Les Indigènes de l'Amérique», los indígenas de América. El término tiene mucho éxito y se convierte en sinónimo de indio. Indígena es una palabra latina empleada por Tito Livio y Virgilio repetidas veces. Pero ya en tiempos de Virgilio y Tito Livio era un arcaísmo; significaba «el originario del Lacio». Indígena es el originario de ahí, se refería a «los verdaderos latinos», por contraposición a los advenedizos, que no habían nacido en el Lacio. Entonces podríamos decir que el término indígena puede ser aplicable a cualquier pueblo. Que los catalanes son los indígenas de Cataluña o los vascos son los indígenas del País Vasco o los franceses los indígenas de Francia y los lombardos los indígenas de Lombardía o los romanos los indígenas de Roma. Así, podríamos decir que Europa contiene una serie de pueblos indígenas que conservan sus propias lenguas, tienen sus propias costumbres, sus propios sistemas normativos, sus propios vinos, sus tradiciones gastronómicas. Pero decir «los pueblos indígenas de Europa» es insuficiente. ¿Por qué sí decir, en cambio, «los indígenas de América»?

En realidad nunca ha habido indios aquí. Ha habido pueblos con nombres propios. El mapa de la diversidad cultural publicado en el año 2000 comenzó a presentar los verdaderos nombres de los pueblos originarios de México. Es decir, no solamente mixteco sino ñuu savi, no otomí sino ñahñú, no tzeltal sino kóp, no tzotzil sino batzil kóp, no huasteco sino tének, no mazahua sino jñatio, no chinanteco sino tsa jujmi, no mayo sino yoreme, no tarahumara sino rarámuri, no tarasco sino purépecha, no huichol sino wirráríca, no seri sino konkaak. Es decir, cada pueblo tiene su nombre propio y no los conocemos como pueblos con nombre propio. Incluso hay muchos nombres que pusieron los mexicas, zapoteco, por ejemplo. Los zapotecas se autodenominan



binnizá, que está compuesto de binni, gente, y zá nube. Son los hijos de la nube, la gente de la nube. Es decir, de la fuerza que genera la lluvia, que fecunda la tierra, que asegura la vida. Los mexicas en lugar de decirles binnizá, usaron el término pochtecatl, que es el comerciante y solamente antepusieron la parte final de binnizá para decir zapochtli, zapoteca, el comerciante zá. En fin, quizás en el futuro los indios de México dejen de ser los indios de México y se conviertan en pueblos con nombres propios. Esos pueblos poseen ahora un conocimiento diferente. Ese conocimiento haría de nosotros un mejor país. Sobre todo, un país más justo.





Características, regulación y perspectivas del sistema electoral por Usos y Costumbres

Cipriano Flores Cruz*



* Con la colaboración de María Cristina Velásquez C.



Cipriano Flores Cruz

Originario de Santiago Zochila, Oax. Estudió la Licenciatura, Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Licenciatura y Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, desde 1979 a la fecha. Además en las Universidades del Estado de México, Puebla y Querétaro. Ha escrito diversos libros, ensayos y artículos en revistas nacionales y extranjeras, entre los que destacan: La administración capitalista del trabajo, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México y Fontamara, España; Introducción a la teoría de la Revolución Mexicana, editado por el Instituto de Capacitación Política, El Nacionalismo Revolucionario Mexicano, editado por el mismo Instituto de Capacitación Política, y su más reciente publicación, en 1997, Los valores políticos de los oaxaqueños, editado por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Ha impartido diversas conferencias sobre Política y Administración Pública en Instituciones de Educación Superior del país, en Estados Unidos de América, Francia y Brasil. Funcionario público desde 1977, ocupando diversos cargos, entre los que destacan: Coordinador de Investigación del Instituto Nacional de Administración Pública, Director de Fomento a la Cultura Política de la Secretaría de Gobernación y Director de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral. Desde 1995 a la fecha se desempeña como Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral.





Características, regulación y perspectivas del sistema electoral por Usos y Costumbres

Resumen

La ponencia ofrece una reflexión teórica y práctica acerca del sistema de elección y nombramiento de autoridades municipales por normas de derecho consuetudinario —reconocido por la legislación electoral de Oaxaca desde 1995 y aplicado en tres procesos electorales municipales—, en el contexto de los análisis comparativos sobre sistemas electorales.

Como planteamiento central está la importancia de retomar la reflexión en torno a los sistemas electorales subnacionales y la necesidad de considerar el caso específico de los Usos y Costumbres desde un enfoque multicultural. Con esta óptica plantea el carácter sistémico de los Usos y Costumbres, su relación con el sistema de gobierno local, sus características como sistema electoral, sus particularidades y su articulación con el derecho y la administración electoral del estado de Oaxaca. Finalmente, pone sobre la mesa algunos aspectos relativos a la regulación de lo contencioso electoral en Usos y Costumbres, un tema que se abre a la discusión actual y que sin duda será determinante para el futuro de este sistema electoral.

Investigadores especializados en el tema reconocen que los estudios sobre los sistemas electorales han tendido a concentrarse en el nivel nacional y que los sistemas electorales municipales o regionales —también conocidos como sistemas electorales subnacionales—, tienden a ser ubicados como parte del análisis de los sistemas nacionales.¹

Esta tendencia ha dejado al margen cuestiones claves sobre si los sistemas electorales subnacionales son iguales o diferentes a los nacionales o si presentan rasgos específicos que los diferencian de los nacionales. Además, considerando que bajo sistemas federales, como en nuestro país, la legislación electoral se define de manera descentralizada, en teoría podrían darse múltiples sistemas electorales.

Por otra parte, no existe o es muy escasa la literatura que considera las experiencias de los sistemas de gobierno local basados en tradiciones culturales no occidentales que también desarrollan prácticas de designación o elección de representantes o autoridades locales (indígenas mesoamericanos, andinos y amazónicos) o bien, cuya contemporaneidad resulta sin embargo más cercana a sistemas antiguos que a los modernos (por ejemplo, la práctica de la asamblea basada en el modelo grecolatino).

Quizás esta ceguera —aun cuando todos reconocemos la existencia de pueblos indígenas en nuestro país—, tenga mucho que ver con la hegemonía que ejerce en nuestro pensamiento político y jurídico la concepción liberal. Desde ese punto de vista, lo electoral sólo puede adquirir pleno sentido democrático si se basa en un gobierno representativo y en la existencia del sistema de partidos políticos.

Hemos dejado a un lado el hecho de que en años recientes y cada vez con mayor fuerza, frente al fenómeno de la globalización se han desencadenado estrategias para impulsar acciones y políticas que ponen sobre la mesa aspectos sociológicos identitarios (basados en la etnicidad, la religión, el género) como medida para disminuir los efectos negativos de las megatendencias.

No podemos soslayar que la diversidad social y cultural viene planteando cuestiones importantes y potencialmente decisivas, no sólo de balance internacional, sino para los propios Estados nacionales. Es un hecho que el llamado multiculturalismo está cobrando fuerza y que una sociedad diversa puede ser una sociedad tolerante y no necesariamente representa una antítesis del pluralismo, como lo plantea Sartori.²

¹ José E. Molina Vega y Janeth Hernández. «Sistemas electorales subnacionales», en Nohlen, Dieter et al. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 186 y ss.

² Giovanni Sartori. La sociedad multiétnica. Editorial Taurus, España, 2001.



Tampoco se puede dejar al margen el hecho de que el contraste cultural ha surgido y se ha mantenido en medio de relaciones de dominación y que incluso, discursos acerca de la razón, la justicia o la legitimidad del estado democrático liberal, oculta mecanismos más sutiles de poder que justifican la pretensión de dominio de una cultura hegemónica sobre comunidades humanas que han seguido un desarrollo divergente.³ En ese sentido, si se considera las transiciones hacia procesos de mayor democratización, la tendencia implica que se tendrá que otorgar mayor autonomía y más respeto a la diversidad sociológica y cultural.

Bajo estas premisas es que se plantea el caso de las prácticas políticas y electorales de las comunidades y pueblos indígenas del estado de Oaxaca. Es decir, el primer planteamiento que hago es que estamos frente a una experiencia en la que, por una parte, se plantea la existencia de un sistema electoral subnacional particular y diferenciado del sistema electoral nacional —reconocido por la legislación estatal electoral de Oaxaca—; y por otra, que dicho sistema se inscribe desde una óptica de la diversidad cultural.

Sistema electoral por Usos y Costumbres y sistema de gobierno por comisión

La primera cuestión que surge es sobre el carácter sistémico de este tipo de elecciones. A partir de la experiencia oaxaqueña que abarca tres procesos electorales en 418 municipios y los estudios e investigaciones realizadas sobre el comportamiento de estos procedimientos electorales me permito enunciar con toda certeza que la elección mediante normas de derecho consuetudinario o Usos y Costumbres debe ser entendido como un sistema, pues constituye un todo organizado y complejo, integrado por partes que se combinan en forma mutuamente dependiente y que, a pesar de las diferencias de modalidades existentes entre uno y otro municipio, evidencia rasgos comunes o rasgos predominantes que se ponen en acción al momento de designar, elegir y nombrar a quienes conformarán el órgano de gobierno local.

La segunda cuestión que surge es si este carácter sistémico se proyecta como un sistema electoral. Los Usos y Costumbres comportan un conjunto de normas, instituciones y

³ Gabriela Kraemer Bayer. Racionalidad práctica y dominación cultural. Editorial Plaza y Valdez, México, 1999.

procedimientos que regulan la organización de las elecciones y la integración de los órganos de representación popular municipal y comunitaria. Estrictamente hablando, el sistema de Usos y Costumbres contempla reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir estos votos en cargos de gobierno local.

Es importante añadir que como todo sistema electoral, mantiene una correspondencia con las características propias del sistema de gobierno vigente en el que la sociedad que lo aplica convive; es decir, existe una correlación directa con el conjunto de instituciones, organizaciones y procesos que rigen y conforman la vida política de una comunidad. Y naturalmente, como muchos teóricos de la ciencia política reconocen, existe una mutua influencia entre sistema de gobierno y sistema electoral, pues un cambio en el sistema electoral puede implicar cambios en el sistema de gobierno y viceversa.

En esta relación encontramos un primer rasgo distintivo del sistema de elección por Usos y Costumbres. A diferencia del sistema político nacional, en los pueblos y comunidades indígenas prevalece un sistema de gobierno —al que yo llamo «gobierno por comisión»—, que es una práctica reconocida entre los pueblos indígenas mesoamericanos y que, con mayores o menores variantes, es resultado de una amalgama histórica en la que se combinan la tradición india, el derecho romano y las creencias cristianas.

Puede ser definido como un sistema de gobierno basado en principios, instituciones y normas escalafonarias de servicio público comunitario, abarcando de manera integral todos los ámbitos de interés social: el agrario, el político, el religioso, el festivo, el de desarrollo y gestión, y el de justicia.

En otras palabras, el sistema electoral por Usos y Costumbres responde fundamentalmente a esta estructura integral sociopolítica de comisiones y servicios comunitarios, que es el eje del sistema de gobierno local indígena. Como en cualquier sistema político, el sistema electoral es dependiente, articulado y definido por éste. Es más, las reglas electorales para elegir autoridad municipal son las mismas que se aplican para elegir cualquier otro espacio de representación comunitaria no necesariamente política y administrativa.

Sin embargo, no en todos los municipios el sistema se asienta fundamentalmente en el sistema de cargos y servicios comunitarios, aunque éstos sigan constituyendo parte del tejido social. En algunos municipios, debido a diversos factores —entre ellos demográficos, migratorios o territoriales; o bien, como resultado de políticas públicas estatales—, se han producido alteraciones en el escalafón de servicios que están afectando al sistema tradicional de elección y están obligando a ajustar no sólo los procedimientos de elección, sino también la institucionalidad sobre la que se asienta el gobierno local.



Lo anterior ha traído consecuencias interesantes, pues si bien puede generar una ruptura en la relación sistema electoral / sistema de gobierno local o al menos una crisis de código político, lo cierto es que tiende a restablecer cierto equilibrio gracias a la capacidad de innovación del sistema para ajustarse a los cambios. Esta flexibilidad es otro de los rasgos distintivos del sistema electoral por Usos y Costumbres.

Los Usos y Costumbres como sistema electoral

Siguiendo al maestro Dieter Nohlen,⁴ y con el fin de establecer el paralelismo comparativo con cualquier sistema electoral, me permito tomar como referencia los cuatro aspectos básicos de la estructura de cualquier sistema electoral que señala el teórico de los sistemas electorales:

1. La distribución de las circunscripciones electorales:

Los escaños de representación están en función del número de cargos que tradicionalmente ha definido la propia comunidad y de la importancia que tienen dentro del escalafón de servicios. También se considera el ámbito geográfico del municipio.

Independientemente de que la Ley Orgánica Municipal establece los criterios para el número de escaños, en los municipios de Usos y Costumbres varían desde 5 escaños básicos más sus suplentes, hasta 18 cargos y sus suplentes. Es decir, la circunscripción electoral se basa en la costumbre y en la tradición.

Si bien la circunscripción electoral no se refiere a la extensión territorial, que está acotada al ámbito municipal, sí es posible considerar casos en los que un cierto número de escaños o ciertos escaños son adjudicados dependiendo de los barrios o secciones en los que se divide una comunidad.

En el municipio de San Mateo del Mar, por ejemplo, los escaños se otorgan por sección y éstos se van alternando o rotando cada tres años: este año a la sección segunda le tocó

⁴ Dieter Nohlen. «Sistemas parlamentarios y presidenciales» en Nohlen, Dieter et al. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 145 y ss.

nombrar al presidente municipal, dos regidurías y un número amplio de cargos incluyendo los respectivos topiles; a la tercera sección le correspondió la sindicatura, una regiduría y otro buen número de cargos; y finalmente, a la primera sección le correspondió la regiduría de hacienda, la tesorería y otros cargos. Para el próximo trienio, a la tercera sección le tocarán los cargos que ahora le correspondieron a la segunda.

También puede considerarse la circunscripción para la agencias municipales. La participación de las agencias en algunos casos se ha vuelto problemática debido a que, por su naturaleza, el sistema de cargos de representación pública se da entre los miembros de la comunidad y, por ende y en algunos casos, este modelo tiende a excluir a las agencias de la toma de decisiones en aspectos decisivos como la vigilancia en la distribución de los recursos públicos.

En años recientes y de manera creciente, las agencias vienen demandando su participación en la elección o de alguna manera la creación de circunscripciones electorales especiales, en la forma de regidurías. En San Juan Mixtepec, los agentes de las cuatro agencias más grandes son automáticamente considerados como suplentes de regidor; en San Sebastián Tutla se creó una circunscripción para el fraccionamiento El Rosario.

2. La forma de candidatura

Podemos precisar algunas distinciones o modelos:

- a) En algunos municipios en donde el sistema de cargos se respeta conforme a la tradición más autóctona, en estricto sentido se trata de una designación más que una candidatura. En la elección se ratifica al designado y se le da la legitimidad por parte del cuerpo electoral, que es la asamblea comunitaria. Esto considerando que el elegido viene de una trayectoria por el escalafón de cargos y servicios (este modelo supone principalmente un sistema electoral regido por el consenso).
- b) En la mayoría de municipios se trata de una designación preliminar para conformar una terna, mancuerna u opción múltiple de candidatos, mismos que son votados individualmente. Aquí también los postulados surgen del escalafón de servicios o bien que son designados previamente por sus comunidades o agencias para competir en la elección por la presidencia municipal. Este modelo supone un sistema electoral regido por el principio por mayoría simple.
- c) En algunos municipios, existiendo un mayor o menor grado de corrientes o grupos políticos existen municipios en los que se sacan diversos candidatos para ser votados por lista o con



una planilla. Este sistema electoral supone una combinación entre el principio de mayoría y el de representación proporcional.

En el caso de la lista se han detectado las siguientes modalidades: a) la bloqueada, en donde el elector da su voto a una lista en bloque y no puede alterarlo, como ocurre en Santa María Chilchotla; b) la lista cerrada y no bloqueada que permite al elector alterar la disposición de los candidatos, como ocurre en Santiago Jocotepec y su depuración de 10 para sacar la terna, y c) la lista abierta, que le permite elegir a candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista, como en el caso del municipio de Santa Ana Miahuatlán o San Mateo Piñas, en donde colocan un listado de desocupados, se otorgan boletas vacías, la gente la llena en su casa y el día de la asamblea las entrega para hacer el escrutinio.

3. La votación

Está relacionada con la forma de la candidatura. La distinción básica es el voto por un individuo o por una lista.

Cuando hay planillas o listas, en la lista cerrada y bloqueada el elector dispone de un voto mediante el cual elige una lista en su conjunto. En la cerrada y no bloqueada tiene tantos votos como número de candidatos se deban elegir (Jocotepec). También existe la votación alternativa que le permite al elector manifestar segundas, terceras o cuartas preferencias, en los casos en los que se hacen varias asambleas previas, como ocurre en Santiago Amoltepec en donde se realizan tres asambleas a fin de depurar la terna.

4. La transformación de votos en escaños

Si consideramos las dos fórmulas de decisión, podemos decir que se aplica principalmente la fórmula mayoritaria y en algunos casos combinada con la proporcional.

Así tenemos los siguientes modelos:

- a) Por consenso, en donde se determinan los escaños a partir de una votación que resulta de un proceso de discusión y análisis colectivo.
- b) Por mayoría en donde sólo se toma en cuenta a los vencedores y los votos del perdedor se pierden. En Usos y Costumbres el modelo básico es que por cada cargo se vota a uno o

más individuos. El defecto es que en algunos casos la oposición política se ve desalentada o excluida de la representación.

- c) Por mayoría, pero en combinación con una distribución proporcional que se ajusta al tipo de voto transferible. Es decir, existe la posibilidad de que se distribuya la votación entre la terna, de manera que independientemente de los votos obtenidos se obtiene un cargo: el que mayor número obtuvo es el presidente, el que le siguió en la terna es el síndico y el que le siguió con menor número de votos es el regidor de hacienda, los demás cargos de regidor de obras, salud y educación, siguen el mismo procedimiento de terna. O bien, el que obtiene la mayoría de votos es el presidente municipal, el que le sigue va al segundo año y el que sigue para el tercer año, cuando la duración en el cargo es de un año.
- d) Por mayoría en combinación con una distribución proporcional según circunscripciones territoriales. Por ejemplo, cuando se adjudican escaños directos para presidente municipal —según la fórmula de decisión mayoritaria— y se adjudican escaños adicionales o compensatorios según la fórmula proporcional, como en el caso de representantes de las agencias que obtienen un escaño en el ayuntamiento de manera directa o como resultado de una votación entre estos.

Podemos resumir diciendo que en el caso del sistema por Usos y Costumbres se trata de un sistema electoral que puede ser consensual, mayoritario y proporcional. La tendencia del sistema es que la elección es de tipo directo o semidirecto (cuando se vota por planillas completas) y con reparto de escaños por el principio de mayoría simple.

Aspectos específicos, distintivos y complementarios del sistema electoral por Usos y Costumbres

Además de los cuatro elementos técnicos arriba señalados, conviene precisar algunos aspectos propios y diferenciadores del sistema de elección por Usos y Costumbres.

1. Requisitos de elegibilidad y padrón electoral

Los criterios de elegibilidad están en función del sistema de gobierno local, de la costumbre y de la forma de la candidatura. Podemos señalar algunas características:



- a) Cualidades y méritos: Existen una serie de cualidades que son consideradas para ocupar los cargos de representación pública, tales como los relacionados con valores comunitarios, principalmente el haber cumplido cargos previos y haber dado sus tequios o cooperaciones para el beneficio comunitario. También se consideran valores morales de la persona (honestidad, trabajo, buena conducta), en algunos casos valores económicos (que pueda solventar el gasto del cargo), y valores intelectuales (saber leer y escribir, hablar el español, tener experiencia en la gestión);
- b) De residencia: en la mayoría de los casos es requisito ser nativo, comunero (estar inscrito en el padrón agrario). En algunos municipios, considerando que los emigrantes dan sus cooperaciones, aunque no radiquen en la comunidad son considerados dentro del padrón de comuneros y pueden resultar electos para algún cargo, como ocurre en San Juan Quiotepec. A pesar de que por lo general se considera la radicación en el lugar, recientemente se han generado demandas para que los emigrantes puedan ser considerados en la elección como ocurre en Santa María Zapoquila, o incluso en Santiago Matatlán;
- c) De estado civil y actividad: en muchos pueblos más que la mayoría de edad, se toma en cuenta el estado civil, en donde el varón casado adquiere estatus ciudadano al asumir la responsabilidad de una familia. Incluso en muchos casos en los que los jóvenes mayores de 18 años que están estudiando están exentos del padrón a fin de que no salgan electos para ningún cargo y continúen con sus estudios, y
- d) Por consulta: en muchos municipios es importante la mediación de los órganos de consulta local para la definición de los postulados o del designado a ocupar los cargos en el ayuntamiento. A partir del padrón de comuneros y del registro de sus cargos y servicios, los ancianos, principales o tatamandones pueden opinar, sugerir y proponer a quienes pueden ser designados o postulados como candidatos a una terna. Es más, y como dicen en algunos pueblos, «se escoge entre los desocupados».

El padrón electoral es también un elemento sui generis, ya que por lo general tiene una correspondencia con los derechos territoriales agrarios, o bien con el escalafón de los servicios o con la radicación en la localidad. Aquí es importante señalar que en muchos municipios se llevan libros de registro de los servicios y los tequios y las cooperaciones. El padrón electoral puede presentar varias modalidades: puede ser comunitario o de los activos, universal o restrictivo (sólo hombres, sólo comuneros), listados nominales o bien se puede basar en la credencial de elector expedida por el Registro Federal de Electores.

El caso de las mujeres resulta particularmente problemático debido a que en algunos municipios no ejercen el derecho a votar y ser votadas. Aunque se trata de un porcentaje mínimo de

municipios (un 15% aproximadamente), resulta muy polémico y se suelen hacer generalizaciones para todos los municipios.

Conviene señalar brevemente que en la mayoría de estos municipios aunque la mujer no participa directamente en la asamblea y que su voto puede ser transferido al esposo, debido al carácter familiar del mismo, las mujeres dan servicios y son electas para cargos en otro espacio o ámbito comunitario, principalmente de gestión para el desarrollo, en los comités de salud y educación; o bien en los cargos eclesiásticos o de organizaciones para la producción.

2. Expresión material del voto y principios de escrutinio

Existe una variedad de procedimientos de votación, destacando principalmente las formas de voto público: mediante alzada de mano, pintada de raya en pizarrón, exclamación, aplauso. También se dan casos en que el voto implica un orden social y territorial, es decir, la asamblea se organiza de tal manera que se agrupan por agencia o bien como en San Juan Quiotepec, por pelotones. En muchos municipios y de manera creciente se está optando por el uso de urnas y boletas.

El voto como tal puede ajustarse, en términos electorales, a alguna o varias de las clasificaciones tradicionales. Tenemos el voto único cuando se vota por planillas cerradas y bloqueadas, el voto múltiple, cuando se tienen listas abiertas, e incluso voto preferencial, cuando el elector puede modificar y señalar en su propio orden la lista. También se presenta el voto alternativo o voto transferible, cuando los votos sobrantes de un candidato ya elegido se transfieren a otro cargo.

Como se señaló anteriormente, se aplican los principios de escrutinio de mayoría simple principalmente y en algunos casos se toma en cuenta la proporcionalidad de los votos.

3. El cuerpo electoral

El electorado actúa con un margen de libertad individual, pero en un espacio de decisión colectiva. Este espacio es la Asamblea General Comunitaria. Quizás este sea el rasgo decisivo en la comparación con otros sistemas electorales.

La Asamblea General es el mecanismo de legitimación tanto del sistema de gobierno local como de sus representantes. Es el eje de la relación entre gobernantes y gobernados, y es sin duda alguna una forma de democracia directa.



Es más, podríamos decir que es un mecanismo sui generis que rompe con la vieja dicotomía entre democracia representativa y democracia plebiscitaria. En ese sentido, revela un fenómeno reconocido por algunos especialistas, según el cual, en la realidad de las democracias contemporáneas coexisten mecanismos de democracia directa de formación de la voluntad política y de regulación de los conflictos.⁵

Si bien se critica que estos procedimientos entrañan un peligro de una tiranía de la mayoría, está comprobado que van asociados con las funciones de integración social y aumento del consenso político. Es más, se le reconoce que, como cualquier sistema plebiscitario, refuerza el control ciudadano sobre el gobierno y sobre los actores del sistema representativo, además de proponer soluciones constructivas desde abajo a problemas políticos.

La Asamblea, por otra parte, no sólo se refiere a una reunión en la que los electores ejercen la votación. Implica un espacio de interacción lingüística, de argumentaciones y contraargumentaciones, que ponen en juego recursos políticos, liderazgos, identidades grupales, en fin, es un espacio en el que se construye el consenso.

Finalmente, la Asamblea se comporta como electorado, pero también implica en sí misma un patrón normativo mediante el cual se siguen los pasos de lo que será la jornada electoral. En ese sentido tiene un carácter procedimental, pues existe un código cultural basado en la repetición de la costumbre, en el que todos los ciudadanos saben cómo se hace una asamblea, qué pasos debe seguir, qué tiempo puede durar, etcétera.

4. Jornada electoral

Como en cualquier procedimiento de elección, se tiene una jornada electoral; aunque en algunos casos, ésta es de carácter definitorio si es que previamente se han realizado asambleas o si es que se trata de una tercera o segunda vuelta. Grosso modo podemos decir que la jornada electoral se comporta bajo el siguiente esquema o modelo general que está regulado por la costumbre:

a) Actos preparativos de la Asamblea de elección

⁵ Thibaut, Bernhard «IV. Instituciones de democracia directa», en Nohlen, Dieter et al. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

- Convocatoria y medio de convocatoria
- Aviso a migrantes
- Formación de comisiones de organización y vigilancia
- Reuniones previas con órganos de consulta
- Envío de oficio informativo al IEE sobre la fecha y hora de la elección

b) Instalación de la Asamblea de elección

Entrada de las autoridades, exautoridades y ancianos (carácter ritual)

Pase de lista

Presentación de la orden del día

Instalación de la mesa de debates o de un presídium

Discursos preliminares

c) Votación y escrutinio

Postulación de los candidatos

Votación

Escrutinio / verificación

Discursos de los postulados o candidatos

d) Cierre

Discursos de las autoridades y exautoridades

Redacción del acta de la asamblea



Recolecta de firmas

Convivio y cierre

5. Documentación / material electoral

Acta de asamblea

Boletas electorales de tipo clásico por planilla / o con fotografía

Boletas electorales en blanco

Listados o padrón electoral

Pizarrón

Urnas

Articulación del sistema electoral por Usos y Costumbres al derecho y la administración electoral en el estado

El sistema electoral por Usos y Costumbres está reconocido en la constitución particular del estado y en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, dentro del Libro IV denominado «De la renovación de los Ayuntamientos en Municipios que electoralmente se rigen por Normas de Derecho Consuetudinario». Es decir y en otros términos, es un sistema electoral articulado al derecho electoral oaxaqueño, lo cual le da legitimidad y, especialmente, le otorga un carácter plural al derecho electoral mexicano.

Por otra parte, el Instituto Estatal Electoral, en tanto autoridad electoral en el estado, ha creado una Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres, encargada de atender, organizar y llevar la atención de los procesos electorales de los 418 municipios, en coordinación con el Consejo General del IEE.

Las elecciones municipales por Usos y Costumbres se ajustan al proceso electoral ordinario que lleva el IEE y en algunos casos, extraordinario. Sin embargo, mantiene sus peculiaridades. Si bien, el proceso como tal se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEE) celebra durante la primera semana de enero del año electoral; en la práctica, la preparación de las elecciones municipales se inicia con antelación, cuando el propio Instituto envía el recordatorio a las autoridades municipales en funciones para que informen por escrito, la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales. Esto con el fin de que en la primera sesión del Consejo General, éste pueda emitir oficialmente el listado o catálogo de los municipios que optarán por el régimen consuetudinario, y también con el fin de corroborar si los municipios en general continuarán eligiendo a sus autoridades por el sistema utilizado en la última elección o si desean cambiar de sistema de elección. Esta opción de cambio de régimen implica un proceso de atención y análisis, para el cual se han creado unos lineamientos específicos para resolver esta situación.

Por lo demás, el proceso electoral municipal transcurre conforme a las fechas que tradicionalmente cada municipio tiene por costumbre para hacer su elección. El Instituto recaba la documentación necesaria para integrar los expedientes electorales, emitir la constancia de validez de la elección y enviarlos para la calificación que hace el Congreso Local. En caso de que existan controversias y conflictos poselectorales, algunos municipios son llevados al proceso de elecciones extraordinarias si el caso así lo amerita.

Finalmente, es importante señalar que las elecciones ordinarias para concejales de ayuntamientos no siempre se celebran cada tres años, sino que en algunos casos, se celebran elecciones en años intermedios —62 municipios cada año, 22 cada año y medio y 1 cada dos años—. De los 418 municipios que se rigen por el Sistema de Normas de Derecho Consuetudinario, 333 de ellos eligen a sus concejales para cumplir su cargo durante tres años.

Justicia electoral

Es un hecho que la conflictividad política y electoral en los municipios que se rigen por el sistema de elección basado en la costumbre, depende de factores diversos, tanto económicos, como demográficos, como políticos. Sin embargo, la legitimidad de los procesos de elección de autoridades locales sigue estando dada por la costumbre, por los sistemas normativos internos y por la repetición histórica de los procedimientos de elección.

La experiencia revela que es posible aplicar el concepto de justicia electoral intracomunitaria, es decir, que existen mecanismos consuetudinarios que además de garantizar la protección y salvaguarda de la costumbre electoral, también previenen la conflictividad y en su caso resuelven



los problemas que se presenten. Esta podría ser considerada como una primera dimensión para un esbozo de justicia electoral alternativa.

Pero también existe una segunda dimensión que precisamente nos remite a la posibilidad de integración y articulación de derechos diferenciados. Me refiero a las situaciones en las que ante la pérdida de la capacidad interna para restablecer el equilibrio en tensión, se apela a recursos extracomunitarios o lo que yo llamaría justicia electoral extracomunitaria, que significa la puesta en escena de un árbitro externo con autoridad institucional o simplemente capaz de coadyuvar a la resolución del conflicto.

Los conflictos o el carácter controversial que puede adquirir una elección por Usos y Costumbres desde este ámbito de la justicia electoral extracomunitaria está relacionada con las etapas y momentos del proceso mismo. Así, tendríamos cuatro momentos de tensión: 1) la problemática de la definición o reconsideración del sistema de elección, 2) la revisión o el cambio en los mecanismos o procedimientos de elección, 3) la inconformidad por los resultados de la elección y 4) la apelación por la calificación de la elección.

Las dos dimensiones aquí planteadas tienen sus matices y características específicas. La justicia electoral intracomunitaria correspondería a un tipo de contencioso político, que deja en manos de la asamblea política la decisión última sobre las controversias y que, además, cuenta con órganos internos que ejercen cierta jurisdicción para la resolución de los problemas.⁶ Esta parte orgánica es la asamblea general de los comuneros, los órganos de consulta como los consejos de ancianos, caracterizados, etcétera; también forman parte la propia autoridad municipal y las comisiones, tales como las de vigilancia. En cuanto a las bases de este tipo de justicia electoral intracomunitaria, podemos afirmar que si bien no se tiene una base procesal o una regulación ex profeso para resolver las controversias, sí cuenta con una base procedimental, esto que surge de la repetición de un procedimiento y de un sistema de normas de carácter consuetudinario, con la convicción de que su cumplimiento es obligatorio.

En la dimensión extracomunitaria, estamos hablando de interlocutores externos para dirimir las controversias. En ese sentido y hasta el momento, la parte orgánica de esta dimensión de la justicia electoral extracomunitaria ha estado sujeta al menos a tres ámbitos: el administrativo, el judicial y el político. El primero o administrativo ha correspondido a la autoridad electoral

⁶ Jesús Enrique Orozco. «Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado» en Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana, Seminario Internacional sobre resolución de conflictos electorales, San José, Costa Rica, marzo de 2000.

en el estado, es decir, al Instituto Estatal Electoral; el segundo o judicial, ha sido un recurso dirigido al Tribunal Estatal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y el tercero o político, se refiere a la intervención de organismos civiles, al propio gobierno del estado y en algunos casos, a los partidos políticos.

En conjunto, podríamos decir que actualmente en la resolución de conflictos electorales en Usos y Costumbres nos encontramos ante un modelo de lo contencioso mixto, de carácter administrativo, político y judicial. Evidentemente, y no necesito abundar en ello, las bases de esta justicia electoral se fundamentan en facultades jurídicas y administrativas de todos conocidas, así como en un derecho procesal electoral. En cuanto a la parte política, estamos frente a recursos extralegales de negociación.⁷

Si bien, dentro de las tendencias actuales de judicialización de los procesos electorales, sería de esperarse que la función estatal de organizar las elecciones se acotara a su naturaleza propiamente administrativa, lo cierto es que el Instituto Estatal Electoral está resolviendo los conflictos pre y poselectorales a partir de la puesta en práctica de mecanismos compositivos, mediante los cuales se busca que las mismas partes den fin al conflicto llegando a acuerdos y consensos básicos.

En ese sentido, la práctica institucional ha permitido generar un piso de carácter jurídico basado en lineamientos procedimentales expeditos para darle cauce a los conflictos: se cuenta con reglas para la atención y curso de las peticiones, tales como formatos, oficios, integración de expedientes, audiencias, minutas, acuerdos, lineamientos de solución, análisis e interpretación y resoluciones por parte del Consejo General.

Entre los principios de intervención del IEE, destaca en primer lugar y con base en el respeto a la autonomía de los pueblos indígenas, que el Instituto sólo interviene a petición de parte. En segundo lugar, actúa bajo una lógica de prevención y atención al conflicto, para evitar violencia. En tercer lugar y de manera fundamental, está la garantía de audiencia, la consulta a sectores involucrados (encuestas y asambleas), el apego a los valores y costumbres comunitarias, la búsqueda de soluciones consensadas y sobre todo objetividad e imparcialidad en la actuación del Instituto.

Finalmente, la experiencia ha generado una pericia institucional que le permite al Instituto tener un importante grado de confiabilidad y credibilidad para la resolución de los conflictos.

⁷ Todd Eisenstadt. «Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos postelectorales en México». Foro Internacional, vol. XXXIX, abril-septiembre, 1999.



La reforma constitucional en materia indígena. Un primer acercamiento

Miguel Carbonell





Miguel Carbonell

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM (1994); doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1998); tiene un Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Es investigador asociado «C», de tiempo completo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde también se desempeña como coordinador de la Unidad de Extensión Académica y Proyectos Editoriales. Forma parte de los consejos editoriales de *Isonomía Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, *Cuestiones Constitucionales*, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* y del *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Es coordinador académico de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (a partir de su 15ª edición) y del *Diccionario Jurídico Mexicano* (desde enero de 2000). Es autor del libro *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México* (3ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2000) y de más de 40 artículos sobre derecho constitucional, teoría del derecho y teoría de la democracia publicados en revistas especializadas y obras colectivas de México, España, Colombia y Argentina. Es compilador de la antología *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos* (México, IJ-UNAM, Porrúa, 2000), así como compilador, también en coautoría, de la obra *Derechos sociales y derechos de las minorías* (México, IJ-UNAM, 2000). Es cotraductor del libro *Estudios sobre la interpretación jurídica* de Riccardo Guastini (2ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa 2000).

Ha publicado colaboraciones en *Unomásuno*, *El Universal*, *Reforma*, *Etcétera*, *Este País*, *Nexos*, *Le Monde Diplomatique*, etc.





La reforma constitucional en materia indígena. Un primer acercamiento

Introducción

Luego de un atormentado proceso de discusión y aprobación, finalmente el 14 de agosto de 2001 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones constitucionales que, en referencia principalmente a los derechos y cultura indígenas, afectan a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Carta Magna.

Nunca como en el presente caso una iniciativa de reforma constitucional había encontrado tanta resistencia para su aprobación en las legislaturas locales. Nunca como ahora una reforma constitucional había suscitado, durante su proceso de aprobación, tanta atención por parte de los medios de comunicación y de los ciudadanos en general. Estamos, me parece, ante un cambio de fondo en las actitudes y atenciones que recibían las reformas constitucionales en el pasado.

Y ante una revaloración también de enorme trascendencia sobre el papel que en dichos procesos de reforma pueden jugar las legislaturas de los Estados. El debate local —muchas veces desligado del que se llevó a cabo en los órganos federales— tuvo una importante repercusión en los debates en las respectivas legislaturas de las entidades federativas. Las razones para la aprobación o rechazo de la iniciativa ya aprobada por las Cámaras federales fueron muy distintas y tuvieron que ver con lógicas y argumentaciones que hacían referencia, en no pocas ocasiones, a razones estrictamente locales. Por primera vez vimos que ese tipo de razones emergieron en un debate sobre una reforma a la Constitución federal.

La reforma de 2001 en materia indígena se había venido gestando desde hace varios años y ha estado precedida de un largo proceso de discusión, no únicamente en el ámbito parlamentario, sino también en el de los medios de comunicación y en muchos sectores de la sociedad civil organizada. Obviamente, la posibilidad de ampliar los contenidos constitucionales referidos a los derechos y cultura indígenas había sido estudiada y analizada también por las propias comunidades indígenas y por sus representantes.

Durante ese largo período de análisis se formularon y presentaron varios proyectos de reforma.¹ Finalmente fue aprobado uno que, si bien tomó en cuenta muchos de los elementos que se encontraban en las anteriores iniciativas, al parecer dejó insatisfechos a algunos sectores importantes de la población, particularmente en el caso de los principales afectados por el tema: los pueblos y comunidades indígenas. Las protestas que se han sucedido luego de su aprobación por el Congreso de la Unión y durante la ronda de aprobaciones por los órganos legislativos locales así parecen acreditarlo.

Sin embargo, la reforma ha sido criticada —en ocasiones— partiendo de una notable frivolidad y de una manifiesta mala fe. Se ha criticado simplemente porque no se compartía la filiación partidista de quienes la aprobaron en las Cámaras federales, o como una manera de obtener presencia en los medios de comunicación por parte de algunos gobernadores.² Por supuesto, a nadie escapa que, como voy a comentar enseguida, la reforma adolece de muy serios e importantes defectos, pero también contiene aspectos positivos que merecen ser resaltados y supone, en última instancia, una razonable plataforma de discusión para proponer futuros ajustes a la misma.³

Una cuestión importante en la que no han reparado muchos de sus críticos es que la reforma en materia indígena no cierra ni mucho menos el debate sobre el tema. Al contrario, lo deja perfectamente abierto al remitir el desarrollo de sus disposiciones a las Constituciones y leyes locales.⁴ El párrafo cuarto del nuevo artículo 2º constitucional dispone que «El derecho de los

¹ Ver González Galván, Jorge, «Las iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena en México», Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n° 97, México, IJ-UNAM, 2000, pp. 359-377, así como Cossío, José Ramón; Franco González Salas, José Fernando, y Roldán Xopa, José, Derechos y cultura indígenas. Los dilemas del debate jurídico, México, M. A. Porrúa, 1998.

² Ver las observaciones sobre los críticos a la reforma en Silva-Herzog Márquez, Jesús, «El argumento de la legitimidad», Reforma, 6 de agosto de 2001.

³ Sobre las formas en que se podría (o se puede todavía) haber llevado a cabo la discusión y crítica de la reforma, Cossío, José Ramón, «La reforma constitucional en materia indígena», Documento de trabajo, n° 21, Departamento Académico de Derecho, ITAM, México, 10 de septiembre de 2001, pp. 3 y 4.

⁴ Ver Fix Fierro, Héctor, «La ley indígena: ¿principio o fin?», Crónica, 30 de agosto de 2001.



pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico». Bajo este marco —respetando los «principios generales» y las bases del artículo 2º— la legislación local podrá desarrollar tan ampliamente como lo considere oportuno los derechos y prerrogativas en favor de las comunidades indígenas.

Luego de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el gobierno de alguna entidad federativa y diversos municipios interpusieron juicios de controversia constitucional en contra de la reforma, intentando ganar en la arena judicial una discusión en la que no contaron con el apoyo de la mayoría de las legislaturas locales, ni por supuesto con el de las Cámaras del Congreso de la Unión. Los argumentos que se esgrimieron en las distintas controversias pusieron en cuestión tanto el procedimiento de aprobación (por ejemplo, señalando que la reforma no fue aprobada por el quórum requerido en las legislaturas locales), como el fondo mismo de la reforma, es decir, sus contenidos (por ejemplo, por venir a modificar el estatuto jurídico por medio del cual ya se habían organizado algunas comunidades indígenas).⁵

Las impugnaciones presentadas contienen varios problemas que deberá estudiar la Suprema Corte al resolverlas.⁶ Entre ellos figuran los siguientes: primero, si las controversias constitucionales son o no una vía procesal idónea para impugnar un procedimiento de reforma constitucional; segundo, si un ordenamiento de carácter internacional puede determinar la validez o invalidez de un procedimiento de reforma a la Carta Magna (en el caso concreto el Convenio 169 de la OIT, que se consideró violado en alguna de sus partes por los promoventes de las controversias); tercero, los efectos y alcances de la eventual sentencia que les diera la razón a quienes impugnaron la reforma (hay que recordar, en este punto, que el sistema de determinación de los efectos de la declaración de invalidez de una norma general, tanto por lo que respecta a las controversias constitucionales como por lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad, tiene graves inconsistencias, como desde hace años ha sido denunciado en diversos trabajos académicos).⁷

⁵ Las controversias mencionadas fueron resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de septiembre de 2002; Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época, tomo XVI, septiembre de 2002.

⁶ Sigo la exposición de Cossío, José Ramón, «Las controversias constitucionales y la reforma indígena», Milenio Diario, 7 de octubre de 2001.

⁷ Fix Fierro, Héctor, «La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994» en La reforma constitucional en México y Argentina, México, UNAM, 1996; ídem, «La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad»,

En virtud de que afecta varios artículos, voy a hacer un breve comentario de cada uno de los preceptos que se reformaron, así como de los nuevos contenidos que tienen a partir de la reforma.

Artículo 1º constitucional

Por virtud de la reforma que se comenta, el artículo 1º incorpora en su texto dos párrafos nuevos y deja intocado el único que tenía antes de ella, que queda como párrafo primero (referido a la igualdad en el goce de los derechos fundamentales).

El nuevo párrafo segundo incorpora, sin modificaciones, el que era el único párrafo del artículo 2º hasta antes de la reforma, referido a la prohibición de la existencia de la esclavitud en el territorio nacional.

El tercer párrafo es de nueva creación y contiene lo que se podría denominar una «cláusula formal de igualdad». Dicha cláusula se expresa, a contrario sensu, a través de un mandato que contiene una prohibición de discriminación. El texto del párrafo que se comenta es el siguiente: «Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas».

Algunos de los criterios que enumera el párrafo tercero son claros y se encuentran recogidos en múltiples convenciones internacionales de derechos humanos. Otros fueron redactados con una ambigüedad poco feliz, que quizá tenga efectos no del todo positivos al momento de su aplicación. Por ejemplo, tal vez se abusó del lenguaje políticamente correcto al poner «capacidades diferentes» en vez de «discapacidades» como hubiera sido oportuno hacer. Una lectura literal diría que todos tenemos capacidades diferentes, haciendo de esa forma tan amplio y vago el término que carecería de posibilidad alguna de ser aplicado con un mínimo de objetividad.

Ars Juris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, n° 13 (monográfico sobre la reforma judicial de 1994), México, 1995; Carbonell, Miguel, «La nueva acción de inconstitucionalidad en México: régimen actual y posibles perspectivas de cambio», Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, n° 14/15, Valencia, invierno/primavera de 1996.



Otro término quizá discutible es el genérico de «preferencias». Normalmente, las cláusulas de este tipo se refieren a «preferencias sexuales», pero el texto mexicano inexplicablemente omitió la referencia a la sexualidad, con lo cual —de nuevo— nos encontramos con un concepto sumamente vago y escurridizo. ¿Cuáles son las preferencias relevantes para el mandato de no discriminación?, ¿cualquier diferenciación en cualquier tipo de «preferencia» podría suponer una violación constitucional? De nuevo, parece que el pensamiento políticamente correcto (de matriz claramente conservador, en este caso) juega en contra de la claridad constitucional y de la normatividad de la propia Carta Magna. Tal vez se encuentra en una situación parecida el término «opiniones»: ¿todas las opiniones son defendibles en el Estado democrático?, ¿incluso aquéllas que contienen expresiones xenófobas o racistas?, ¿ninguna opinión puede ser tomada en cuenta para negar a alguien una prestación o un derecho?

Con todo y sus ambigüedades e indeterminaciones, hay que considerar positivo que finalmente la Constitución mexicana contenga una cláusula de no discriminación. No cabe duda de que su redacción pudo haber sido mejor y que, en el futuro próximo, quizá pudiera ser reformada de nuevo (incluso para complementarla con una cláusula de igualdad material),⁸ pero las ventajas de tenerla son muy superiores a las de no tenerla.

Por otro lado, la inserción la cláusula de igualdad formal obliga al legislador a emprender una revisión profunda de toda la legislación, de forma que vaya aplicando los criterios genéricos descritos en el artículo 1º para detectar las leyes que los vulneren, con la finalidad de llevar a cabo la adecuación de las mismas al marco constitucional. No hacerlo equivaldría a una actitud de desprecio del poder legislativo hacia la Constitución. Pero además abriría grandes espacios de incertidumbre, ya que los criterios contra la discriminación empezarían a ser utilizados por el Poder Judicial Federal para enjuiciar la constitucionalidad de leyes, con todos los problemas que de ello derivan.

Desde luego, la intervención judicial para declarar la invalidez o inaplicabilidad de las leyes que contengan discriminaciones es deseable e incluso indispensable, pero ello no exime de la obligación de los legisladores de velar por que la supremacía constitucional sea protegida —también— a través de la adecuación legislativa que sea necesaria a la vista de los nuevos contenidos constitucionales. La necesidad de revisar el resto del ordenamiento a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales se encuentra expresamente prevista en el artículo segundo transitorio de la reforma que se comenta, cuyo texto es el siguiente: «Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas

⁸ Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2001, cap. III.

deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado».⁹

Lo anterior no obsta para decir que, de hecho, a partir de la entrada en vigor de la reforma, todas las normas discriminatorias (de cualquier rango y ámbito territorial de validez) han sido ya derogadas. Este es un tema importante: la reforma no convirtió en inválidas a las normas que discriminan, sino que las derogó. Los efectos de uno y otro supuesto son distintos y es por ello que vale la pena hacer la distinción. La declaración de invalidez de una norma por violar el texto constitucional la puede hacer solamente el Poder Judicial Federal, luego de haber seguido un procedimiento jurisdiccional; sus resoluciones, como se sabe, en la gran mayoría de casos solamente tienen efectos inter partes, no generales. Sin embargo, la derogación no tiene que ser declarada por nadie, sino que de inmediato vincula a todos los operadores jurídicos, a todos los aplicadores de normas jurídicas.¹⁰ Una norma derogada no existe: ha dejado de pertenecer al mundo jurídico. Si cualquiera quisiera aplicar una norma derogada estaría violando el principio de legalidad, pues se trataría de la aplicación de una norma inexistente. Desde luego, qué normas en concreto han sido derogadas es una cuestión que tendrá que irse dilucidando, pero hay algunas que de forma obvia y evidente utilizan criterios prohibidos por el párrafo tercero del artículo 1º y en esa medida son discriminatorias. Tal es el caso de todas las normas legislativas o incluso reglamentarias que contienen como requisito para ocupar un cargo o desempeñar un empleo el ser mexicano o mexicana «por nacimiento»; esas normas violan la prohibición de discriminar por razón de origen nacional, pues tal origen no es otra cosa más que el lugar de nacimiento, que se emplea para tratar de forma diferente —discriminatoria— a las personas.

El tipo de cláusulas formales protectoras de la igualdad —como la contenida en el párrafo tercero del artículo 1º— son muy conocidas en el derecho constitucional contemporáneo y han permitido un desarrollo jurisprudencial importante por parte de varios tribunales constitucionales, incluyendo a la Suprema Corte de los Estados Unidos que ha utilizado la fórmula de la «equal protection under the law» de la Enmienda 14 para hacer un estricto control de constitucionalidad de las leyes y de los actos administrativos.¹¹

⁹ Un primer paso para el cumplimiento de ese artículo transitorio puede lograrse al aprobar el Anteproyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, preparado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación y dado a conocer a finales de octubre de 2001.

¹⁰ Sobre el tema, en general, Gascón, Marina, «La derogación» en Carbonell, Miguel y Pedroza, Susana (coordinadores), Elementos de técnica legislativa, México, IJ-UNAM, 2000, pp. 225 y ss.

¹¹ Las correspondientes sentencias se pueden consultar en cualquier compilación de los «leading cases» de la Corte de Estados Unidos. Una de ellos, bastante completa, es la de Hall, Kermit L. (editor), The Oxford Guide to United States



A pesar de los defectos en su redacción, el párrafo tercero del artículo 1º es uno de los avances más importantes de la reforma en materia indígena —aunque no se refiera en sentido estricto a la problemática indígena— y uno de los mayores aciertos del poder reformador de la Constitución en los últimos años. Su impacto en el derecho constitucional mexicano y en el remodelamiento del ordenamiento infraconstitucional puede tener alcances extremadamente positivos. Su inclusión arroja para los juristas nacionales (para los teóricos en primer lugar, pero también para los operadores jurídicos prácticos) la enorme responsabilidad de explorar sus implicaciones, analizar sus posibilidades y explicitar sus consecuencias; si con respecto a otros ordenamientos se ha señalado la falta de desarrollo teórico de todo lo concerniente a la igualdad,¹² con respecto al sistema jurídico mexicano puede decirse, sin exagerar, que tal desarrollo es prácticamente inexistente.

Una de esas consecuencias se va a dar, sin duda, en el terreno del control de constitucionalidad de las leyes. Los jueces constitucionales mexicanos deben revisar con detenimiento y acuciosidad la jurisprudencia abundante (exuberante casi) que han emitido otras jurisdicciones constitucionales en materia de igualdad.¹³ Al realizar dicha revisión se darán cuenta de la complejidad de enjuiciar leyes o actos que, a juicio de un particular o de una autoridad, violan el principio de igualdad.

La cláusula constitucional de igualdad supone, en manos de los jueces constitucionales, un instrumento notablemente poderoso, que se puede utilizar correcta o incorrectamente.¹⁴ Algunos autores han señalado la potenciación de la discrecionalidad de los órganos de control constitucional que genera el principio de igualdad.¹⁵ Para otros, el principio de igualdad

Supreme Court Decisions, Nueva York, Oxford University Press, 1999. Una buena perspectiva teórica sobre el tema en Rosenfeld, Michel, «Towards a reconstruction of constitutional equality» en Sajó, Andras (editor), *Western rights? Post-communist application*, La Haya, Londres, Boston, Kluwer Law International, 1996; del mismo autor, *Affirmative action and justice. A philosophical and constitutional inquiry*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1991. En un nivel más abstracto, Westen, Peter, *Speaking of equality. An analysis of the rhetorical force of 'equality' in moral and legal discourse*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

¹² González Beilfuss, Markus, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Madrid, CEPC, 2000, pp. 18-19.

¹³ Para el caso español se puede comenzar por Rubio Llorente, Francisco, «La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción» en su libro *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, pp. 637 y ss.

¹⁴ González Beilfuss, obra citada.

¹⁵ Guastini, Riccardo, «La Constitución como límite a la legislación» en Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2000.

—como, por otro lado, todo el constitucionalismo principialista— introduce una carga de mayor argumentación que pesa sobre los jueces de la Constitución, y contribuye con ello a hacer más difíciles los casos fáciles.¹⁶

Lo cierto es que ningún otro principio constitucional pone tanto en cuestión el modelo de legislador negativo con que se ha caracterizado desde la construcción kelseniana a los tribunales constitucionales;¹⁷ frente a una violación de la igualdad la justicia constitucional no se limita, en muchas ocasiones, a expulsar sin más la norma del ordenamiento jurídico, sino que con frecuencia añade normas, con lo cual deja de tener un carácter meramente negativo para pasar a ser una especie de colegislador.¹⁸

Como quiera que sea, el problema de las llamadas sentencias aditivas, el tema de la razonabilidad, la técnica de la inconstitucionalidad sin nulidad, las sentencias bilaterales de inconstitucionalidad, etcétera, son problemas que han entrado de lleno en la temática del derecho constitucional mexicano y frente a los cuales no se puede cerrar los ojos. En la medida en que los ciudadanos comiencen a reclamar leyes y actos administrativos que consideran que violan su derecho a no ser discriminados, la teoría constitucional y la jurisprudencia tendrán que empezar a dar cuenta de esta nueva realidad y a revisar lo que se ha hecho sobre el tema en otros países (o incluso en las jurisdicciones supranacionales).

Artículo 2º

El precepto que fue modificado con mayor grado de intensidad fue el artículo 2º. Su contenido original, como ya se ha mencionado, fue incorporado como párrafo segundo del artículo 1º. En parte, el nuevo texto del artículo 2º recoge los postulados de las diversas iniciativas de reforma constitucional que habían sido presentadas en los últimos años; pero también se aleja de ellos en varios puntos. De hecho, el no haber tomado íntegramente el texto de alguno de los proyectos (el de la Cocopa, concretamente), ha sido la fuente de mayores críticas a toda la reforma constitucional que ahora se comenta. Han sido varios los ejercicios comparativos que

¹⁶ Prieto Sanchís, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, 2ª edición, México, Fontamara, 1999.

¹⁷ Ver Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, traducción de Rolando Tamayo, México, IJ-UNAM, 2001; ídem, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, traducción y notas de Roberto J. Brie, Madrid, Tecnos, 1995.

¹⁸ González Beilfuss, obra citada, pp. 117 y ss.



se han llevado a cabo entre las diversas iniciativas y, seguramente, se harán también en el futuro para comparar el texto propuesto por la Cocopa y el finalmente incluido en la Constitución. En lo que sigue me limitaré, sin embargo, nada más a estudiar el texto aprobado, sin hacer mayores referencias a las propuestas anteriores.

En el primer párrafo del nuevo texto se recoge una afirmación que quizá no tenga un talante del todo democrático, y que más bien contiene algunos ecos propios de las dictaduras que enarbolaban la causa de la unidad nacional como excusa para prolongar su dominio sobre la sociedad y para cometer los peores vilipendios contra la población. Su texto dice, escuetamente, lo siguiente: «La Nación mexicana es única e indivisible».

En su segundo párrafo se contiene una definición de los «pueblos indígenas», que son aquellos —nos indica el precepto que se comenta— «que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas». Este tipo de definiciones, pese a sus ambigüedades,¹⁹ no parecen ser extrañas en el derecho comparado que se refiere al tema indígena. Así por ejemplo, La ley número 6172 de Costa Rica, de 29 de noviembre de 1977, comienza en su artículo 1º estableciendo que «Son indígenas las personas que constituyen grupos étnicos descendientes directos de las civilizaciones precolombinas y que conservan su propia identidad»; conceptos semejantes se encuentran en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 1.1 inciso B). La utilización, tanto en el texto constitucional mexicano como en la legislación costarricense y en el Convenio 169, del término «descendencia» genera múltiples posibilidades interpretativas, pues puede significar tanto la descendencia biológica o sanguínea o la mera descendencia digamos «cultural». Las preguntas en este punto saltan de inmediato: ¿la descendencia debe haberse mantenido pura, es decir, se debe ser 100% indígena para ser sujeto de los derechos de los pueblos indígenas?, ¿se admiten graduaciones en dicha pertenencia? El gran número de habitantes mestizos que hay en México hace que no sean preguntas puramente teóricas.²⁰ Un principio de respuesta a algunas de ellas se encuentra en el párrafo siguiente del mismo artículo 2º constitucional.

¹⁹ Ver las observaciones de Cossío, Franco y Roldán, obra citada, pp. 150 y ss.

²⁰ Cossío, Franco y Roldán, obra citada, p. 159. Son preguntas que surgen no solamente en el contexto de la problemática indígena mexicana, sino en todo el debate multiculturalista; sobre el punto Carbonell, Miguel, «Minorías y derechos: un punto de vista constitucional» en Carbonell, Miguel; Cruz Parcerero, Juan Antonio, y Vázquez, Rodolfo (compiladores), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2001, p. 361; ídem, «Minorías etno-culturales y derechos colectivos: premisas conceptuales» en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, tomo III, México, IJ-UNAM, 2001, pp. 55 y ss. Ver también las observaciones de López Bárcenas, Francisco, *Distintas concepciones de pueblo indígenas, como sujeto de derecho colectivo*, México, INI, 1998.

El párrafo tercero del artículo 2º intenta aportar un criterio para determinar el «ámbito personal de validez» del resto de disposiciones del mismo precepto. Establece que «La conciencia de su identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas».²¹ Dicha disposición, como se puede ver, no delimita con precisión el ámbito personal de validez de los derechos indígenas, y el criterio que ofrece para concretarlo es vago y genérico, por decir lo menos: la conciencia de una identidad. Se entiende que debe ser la conciencia individual del sujeto, lo cual puede generar algunos problemas en el momento de intentar delimitar si a cierta persona se le debe aplicar el régimen jurídico común (ya sea local o federal) o el derivado de los usos y costumbres indígenas que también tiene reconocimiento constitucional expreso, como veremos enseguida.²² Para reducir la vaguedad e indeterminación del criterio «personal» de validez de las normas de aplicables a los indígenas, «lo recomendable sería establecer algún o algunos medios de objetivación que pueden tener un principio de ‘presunción de verdad’ tales como la constancia de autoridades de pueblos indígenas o municipales, acta de nacimiento con mención de pertenecer a un pueblo indígena, la declaración de testigos e, incluso, la protesta de decir verdad del interesado, por ejemplo».²³

El párrafo cuarto contiene la definición de las comunidades que integran un pueblo indígena, que son «aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres». Al leer tanto este párrafo como el párrafo segundo ya comentado, surge la duda de si la reforma indígena (o incluso todo el debate que se ha generado en los últimos años en México) tuvo en cuenta a los indígenas que, siéndolo, no pertenecen o no viven dentro de un pueblo o comunidad indígena. Es decir, ¿qué sucede con los indígenas que viven en las grandes ciudades?, ¿se les aplican o no las disposiciones del artículo 2º y las eventuales leyes que se pueden dictar en la materia o incluso las que ya están vigentes?, ¿puede haber una relevancia indígena individual o tiene que ser necesariamente —para que se pueda expresar en términos jurídicos— colectiva?, ¿y los indígenas que son migrantes y que se encuentren fuera de sus comunidades originales?, ¿qué sucede con ellos?, ¿pueden o no beneficiarse de las disposiciones aplicables a «los pueblos» y las «comunidades indígenas»?²⁴ ¿no hubiera sido mejor considerar no solamente a los pueblos y comunidades, sino en general a la población indígena, para lograr una cobertura más amplia y tendencialmente universal? José Ramón Cossío apunta que la existencia de los indígenas en lo individual en efecto se encuentra en el artículo 2º, pero «de algún modo

²¹ Texto tomado del artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT.

²² Cossío, Franco y Roldán, obra citada, p. 160.

²³ *Ibidem*, p. 162.

²⁴ En concreto sobre los indígenas migrantes ver la fracción VIII del apartado B del artículo 2º constitucional.



oculta».²⁵ El mismo autor, sin embargo, identifica varios derechos que pueden ser de titularidad y ejercicio individuales; entre ellos se encuentran: a) el de ser considerados, no ser considerados o dejar de ser considerados como integrantes de un pueblo o comunidad indígena; b) el goce de las garantías individuales, derechos humanos y, en el caso de las mujeres, especialmente de su dignidad e integridad, frente a las autoridades tradicionales, y c) el derecho a elegir a sus autoridades.²⁶

El párrafo quinto contiene la remisión del desarrollo del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a las constituciones y leyes locales, mismo que ya ha sido transcrito.

Luego de este último párrafo el artículo 2º se divide en dos apartados: A y B. En el primero de ellos se contienen una serie de disposiciones tendentes a garantizar la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas; se trata de los que Will Kymlicka ha llamado «derechos de autogobierno», que son aquellos que se les reconocen a uno o más grupos minoritarios dentro de un Estado diseñar y ejercer de forma autónoma atribuciones de carácter político y/o jurisdiccional.²⁷ En el apartado B se enlistan una serie de medidas de carácter positivo que deberán llevar a cabo las autoridades federales, las locales y las municipales para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas (no está claro si entre ellos o también en relación con el resto de habitantes de la República; supongo que esto último es lo más razonable) y eliminar cualquier práctica discriminatoria; en dicho apartado se contienen lo que el propio Kymlicka llama «derechos poliétnicos», que tienen por objetivo erradicar las discriminaciones y los prejuicios existentes contra las minorías culturales y que se concretan, entre otras cuestiones, en la exigencia de subvención pública para las prácticas culturales de las comunidades o para tener acceso en condiciones de cierta igualdad a los mercados de intercambio de bienes y servicios.²⁸ En realidad tampoco es muy claro que se trate de derechos en sentido estricto, pues por su redacción más bien parece tratarse de tareas públicas que obligan a los órganos de los tres niveles de gobierno a desarrollar determinadas políticas para mejorar la situación social y económica de los indígenas.

El contenido del apartado A, dicho de forma sucinta, es el siguiente: los pueblos indígenas tienen autonomía para:

—Decidir sus formas internas de convivencia y su organización social.

²⁵ «La reforma constitucional en materia indígena», cit., p. 20.

²⁶ Ídem, pp. 20-21.

²⁷ Carbonell, «Minorías y derechos...», cit., p. 370.

²⁸ Ibídem, cit., p. 371.

- Aplicar sus propios sistemas normativos; dicha aplicación está limitada por las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, por la dignidad e integridad de las mujeres.²⁹ La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes.³⁰
- Elección por usos y costumbres de sus propias autoridades para el ejercicio del gobierno interno.³¹
- Preservar y enriquecer sus lenguas y demás elementos de su cultura e identidad.
- Conservar y mejorar su hábitat y preservar la integridad de sus tierras.
- Acceder a la propiedad y tenencia de la tierra en los términos de la misma Constitución y de las leyes aplicables.
- Elegir, en su caso, representantes ante los municipios.

²⁹ Comentando esta disposición, cuando era solamente parte de la iniciativa de reforma constitucional de la Cocopa, Roger Bartra (que es un intelectual nada sospechoso de militar en las filas antiindigenistas) afirma que «Es posible que esta y otras propuestas híbridas acaben traduciendo la libre determinación y la autonomía a una reglamentación sui generis de zonas reservadas y apartadas, condenadas a la marginación y la segregación, verdaderas reservaciones obligadas a vivir de las magras rentas generadas por la explotación de recursos naturales, de concesiones turísticas y, en el peor de los casos, de ingresos ligados a actividades ilícitas como la producción de enervantes y el narcotráfico. Me temo que estamos presenciando la transición del paternalismo integracionista a un patronazgo multicultural segregador, tan corrupto o más que el indigenismo nacionalista... La implantación de gobiernos basados en usos y costumbres es parte del mal, no del remedio; creo que en muchos casos, lejos de fortalecer a la sociedad civil, está sembrando semillas de violencia. No son semillas democráticas, son fuentes de conflicto», «Violencias salvajes: usos, costumbres y sociedad civil» en Sánchez Vázquez, Adolfo (editor), *El mundo de la violencia*, México, UNAM, FCE, 1998, pp. 187-188.

³⁰ De acuerdo con José Ramón Cossío, el procedimiento de validación se establece para lograr el respeto a las garantías individuales y los derechos humanos. Sin embargo, no queda claro el procedimiento que deberá seguirse para dicha validación. Las alternativas parecen ser las siguientes: «o se deja que sean las autoridades locales las que lo hagan y con ello se rompe la idea que ha mantenido nuestra Suprema Corte respecto a la imposibilidad de que cualquier órgano ajeno al Poder Judicial de la Federación pueda declarar la inconstitucionalidad de normas generales o, por el contrario, acepta la idea del control concentrado y aumenta considerablemente el número de asuntos de que esos órganos deberán conocer», «La reforma constitucional en materia indígena», cit., p. 21.

³¹ Para una primera aproximación al tema, González Oropeza, Manuel, «Usos y costumbres en las elecciones municipales de Oaxaca», *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, IJ-UNAM, 2000, pp. 433 y ss.



—Acceder a la jurisdicción del Estado, para lo cual se deberá tomar en cuenta, en los procesos en los que sean parte, sus costumbres y especificidades culturales; se debe contar con la asistencia de intérprete cuando sea necesario y de defensores que conozcan su lengua y su cultura.

El apartado B contiene las siguientes previsiones, que se enlistan de forma resumida: las autoridades de los tres niveles de gobierno están obligadas a:

- Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas y mejorar su economía local.
- Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo, entre otras cuestiones, la educación bilingüe e intercultural.
- Asegurar el efectivo acceso a los servicios de salud, aprovechando debidamente la medicina tradicional.
- Facilitar el acceso de los indígenas al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda.³²
- Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo.
- Extender la red de comunicaciones para integrar a las comunidades, incluyendo la posibilidad de contar con medios de comunicación cuya propiedad, administración y utilización esté a cargo de los indígenas.
- Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.
- Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes indígenas.
- Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales.³³

³² Esta disposición es más amplia que la previsión contenida en el artículo 4° constitucional que hace referencia al derecho a la vivienda digna y decorosa de «toda familia». Además, en el artículo 4° no se menciona al «financiamiento», sino simplemente al «goce» de la vivienda.

³³ Ver artículo 6.1 inciso A del Convenio 169 de la OIT.



El objetivo de todas esas medidas, según señala el encabezado del mismo apartado B, es promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

El apartado B del artículo 2º contiene una serie de obligaciones de innegable pertinencia. Son acciones que el gobierno, en todos sus niveles, debe de tomar a la brevedad para compensar un rezago social secular. La duda que surge, sin embargo, es si todos esos nobles y justificados propósitos deben o no formar parte del texto constitucional. Hay algunas fracciones del apartado B que parecen extraídas de un Plan Nacional de Desarrollo, de un plan de políticas públicas o incluso de un informe de gobierno. ¿No estamos banalizando con ello la normatividad constitucional?, ¿no estamos estirando demasiado la capacidad retórica —ampliamente probada por décadas de reformas constitucionales demagógicas— de la Constitución?, ¿algunos de esos contenidos no son más propios de la legislación secundaria?, ¿no estamos inflando desmedidamente el contenido del artículo 2º y, en general, de toda la Constitución con ese tipo de preceptos? Quizá anticipando el alto impacto retórico que tienen dichas disposiciones, al final del apartado B se dispuso que las autoridades legislativas de los tres niveles de gobierno, «establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas».

No hay duda de que, como recuerda Jorge A. González Galván, hay un acuerdo fundamental acerca de la necesidad de dar reconocimiento a los pueblos indígenas en la Constitución,³⁴ pero de ahí a incorporar el listado del apartado B, con su enorme carga retórica, hay una gran distancia, según creo. Y ello sin desconocer que uno de los rasgos del constitucionalismo contemporáneo es «la fijación, mediante normas constitucionales, de principios de justicia material destinados a informar todo el ordenamiento jurídico»;³⁵ pero dicha fijación en el texto constitucional tendría que haberse hecho mediante un lenguaje que diera lugar a la creación de posiciones subjetivas claras, bien estructuradas, de forma que fueran plenamente exigibles en caso de incumplimiento.³⁶

³⁴ «Las iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena en México», cit., p. 363.

³⁵ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, traducción de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 1995, p. 93.

³⁶ Sobre el lenguaje jurídico con vista a una adecuada técnica legislativa, ver Bono, María, «La racionalidad lingüística en la producción legislativa» en Carbonell, Miguel y Pedroza, Susana (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, cit., pp. 159 y ss.





Me parece que hay una gran confusión sobre los límites del «reconocimiento» y de las políticas públicas positivas a favor de los indígenas. Si los pueblos indígenas querían tener un explícito reconocimiento constitucional, tal vez bastaría entonces con (algunas de) las disposiciones del apartado A del artículo 2º constitucional. Si de lo que se trataba, también, era de combatir una discriminación ya no simplemente cultural (la falta de reconocimiento), sino también económica,³⁷ entonces lo que se habría tenido que hacer es diseñar un plan de políticas públicas o modificar la legislación de desarrollo aplicable a cada área concreta (en materia de vivienda, de salud, de educación, de tutela a los migrantes, de mejoramiento de la situación de las mujeres, de protección de la infancia, etcétera), pero no engordar de la forma en que se ha hecho el texto del artículo 2º constitucional. Y no nada más por un prurito académico, sino porque no hay otra cosa que genere mayor frustración entre la gente que ver incumplidas sus expectativas; cambiar la Constitución prometiendo al mismo tiempo que ese simple cambio va a mejorar los niveles de vida de los indígenas es no solamente un ejercicio de demagogia, sino la vía más directa para fomentar la ya importante desconfianza de los ciudadanos frente a los contenidos constitucionales. No habrá fe constitucional que soporte la potencialidad retórica del apartado B del artículo 2º.

Desde luego, pese a su ambigüedad, todas las fracciones del apartado B son, de alguna manera, justiciables y exigibles; tienen un contenido normativo mínimo que no puede ser vulnerado y que, en su caso, podrá ser exigido ante la jurisdicción constitucional.³⁸ Es tarea de los intérpretes poner de manifiesto (o intentarlo) que no son una lista de recomendaciones o de buenos deseos que las autoridades puedan ir cumpliendo como mejor les parezca: son, por el contrario, mandatos constitucionales, es decir, normas jurídicas vinculantes para autoridades y particulares.³⁹

El último párrafo del artículo 2º extiende las previsiones contempladas para los pueblos y comunidades indígenas a «toda comunidad equiparable a aquéllos». De nuevo, parece difícil

³⁷ La distinción entre discriminación cultural y discriminación económica se la debo a Gerardo Pisarello. La ha recordado también, citando a Nancy Fraser, María José Añón, quien apunta que «las desigualdades de orden socioeconómico y las desigualdades de orden cultural no son independientes, sino que se refuerzan constantemente unas a otras», *Igualdad, diferencias y desigualdades*, México, Fontamara, 2001, p. 49.

³⁸ Sobre el grado de vinculatoriedad que desarrollan, en general, las disposiciones constitucionales referidas a derechos fundamentales, Pisarello, Gerardo, «Ferrajoli y los derechos fundamentales: ¿qué garantías?», *Jueces para la democracia*, n° 41, Madrid, julio de 2001. Como en el apartado B del artículo 2º constitucional se contienen algunas categorías que podrían encuadrarse dentro de los derechos sociales, conviene también revisar Abramovich, Víctor y Courtis, Víctor, «Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales» en Carbonell, Cruz Parceroy y Vázquez (compiladores), obra citada, pp. 139 y ss.

³⁹ En el mismo sentido, Cossío niega el carácter meramente programático de las obligaciones señaladas en el apartado B, «La reforma constitucional en materia indígena», cit., pp. 26, 32 y 33.



de precisar el ámbito personal de validez de esta disposición. Se encuentra en la línea, eso sí, del pensamiento de algunos autores que defienden que solamente se deben reconocer derechos colectivos que puedan ser extendidos a todas las comunidades y grupos y no solamente a algunos de ellos. Para estos autores el debate sobre toda la temática multiculturalista debería observar dos reglas: la primera es que los grupos deben basar sus reclamaciones en principios que estarían dispuestos a aplicar a los demás grupos (étnicos, religiosos o de otro tipo); la segunda es que las reivindicaciones de un determinado grupo deben ser juzgadas a la luz de principios que podrían ser aplicados a todos los demás grupos.⁴⁰

Artículo 4º

El artículo 4º quizá sea el menos modificado de todos los que abarca la reforma constitucional en materia indígena: solamente se deroga su primer párrafo, que contenía desde el 28 de enero de 1992 un principio de reconocimiento de los pueblos indígenas y de la composición multicultural de la nación mexicana. En consecuencia, los párrafos que permanecen se recorren para ocupar su nuevo espacio. En primer término queda el mandato de igualdad entre el hombre y la mujer.

Artículo 18

Al artículo 18 se le adiciona un párrafo, el sexto, para establecer la obligación para el Estado de permitir a las personas que se encuentran privadas de su libertad y cumpliendo una sentencia, cumplan su pena en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio. Su texto es el siguiente: «Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social».

Como en el caso del párrafo tercero del artículo 1º que ya se ha comentado, este párrafo del artículo 18 no se refiere en exclusiva a los indígenas, sino que protege y beneficia a todos los

⁴⁰ Ver Pogge, Thomas W., «Group rights and ethnicity» en Kymlicka, Will y Shapiro, Ian (editores), *Ethnicity and group rights*, Nueva York, New York University Press, 1997, pp. 187 y ss. Pogge concluye que para efectos de un juicio moral, es irrelevante que una determinada reivindicación sea ejercida por un grupo étnico o no, ya que, en principio, no se deberían reconocer derechos colectivos que no pudieran ser asignados a todos los grupos (p. 215).





habitantes de México. Es uno de los aspectos muy positivos, al menos en su intención, que contiene la reforma constitucional que se comenta.

Algunas de las iniciativas de reforma constitucional que se habían generado en los últimos años y que finalmente no fueron aprobadas, asignaban el beneficio de la cercanía al domicilio durante la compurgación de la pena solamente a los indígenas;⁴¹ me parece positivo, sin embargo, que el texto finalmente aprobado se haya considerado que debía ser una prerrogativa de todos y no solamente de los indígenas (lo cual, evidentemente, no excluye a estos últimos).

La posibilidad de cumplir con las penas privativas de la libertad en los establecimientos más cercanos a su domicilio tiene muchas ventajas y ayuda significativamente a propiciar las condiciones para la vuelta de los reos a su comunidad. Entre las ventajas más importantes se encuentra la de que puedan ser visitados por sus familiares, cosa que se dificulta de manera importante si el reo está lejos de donde vive su familia. Mantener el contacto con los familiares y amigos es una prerrogativa que siempre debe incentivarse y que redundará en un mayor bienestar físico y psíquico para los internos en un establecimiento penitenciario.

La cercanía con el domicilio hace posible que se lleve a cabo con normalidad la visita íntima y la convivencia frecuente con los cónyuges y familiares. La misma disposición beneficia también a las familias de los reos, las cuales tienen que soportar una carga añadida si para verlos deben hacer largos recorridos; la lejanía del domicilio comporta un aumento de los gastos y sacrificios por razón de desplazamiento, los cuales se vienen a sumar a los otros gastos y sacrificios que siempre acompañan a la privación de la libertad de un familiar, sobre todo en un contexto penitenciario tan profundamente corrupto como el mexicano.

Artículo 115

El último artículo que se ve modificado con la reforma de agosto de 2001 es el 115, que sufre una pequeña adición. A la fracción III se le añade un último párrafo cuyo texto establece: «Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley».

⁴¹ Tal es el caso de las iniciativas de la Cocopa de noviembre de 1996, la del Ejecutivo federal de marzo de 1998 y la del PAN también de marzo del mismo año; no así la del PVEM presentada en el mismo mes y año que las dos últimas.



No quedan demasiado claros, del solo texto constitucional, cuáles son los alcances o las intenciones de esta declaración. Quizá se parta del supuesto de que las comunidades indígenas pueden estar situadas en el territorio de más de un municipio y que la posibilidad de asociarse más allá de la extensión fijada por los límites municipales les proporciona una mayor capacidad de reacción y de gestión de los asuntos de su interés. Habrá que esperar, como en tantos otros puntos de la reforma indígena que se comenta, al desarrollo legal de este precepto para poder determinar con alguna precisión su significado concreto.

Reflexión final

La reforma de agosto de 2001 se ubica en una línea muy importante del pensamiento social y jurídico de los últimos años. Aquella que da cuenta del cambio experimentado en las reivindicaciones sociales, que han dejado de tener principalmente contenidos redistributivos para enfocarse en cuestiones de reconocimiento.⁴² La opresión, la discriminación, las limitaciones a la autonomía personal, se dice, provienen de procesos de dominación cultural y ya no tanto económica. Es por eso que las demandas de reconocimiento han ido progresivamente en aumento en los tiempos recientes. Por supuesto, no cabe aceptar sin más que todas las demandas de reconocimiento y de maximización de la autonomía tengan sustento o incluso encaje dentro de la lógica del Estado democrático de derecho.⁴³ Un Estado democrático, si bien defiende las banderas de la tolerancia y el laicismo, no puede tampoco estar comprometido con dar cobertura a cualquier tipo de organización social o expresión de la autonomía personal. No puede hacerlo con el racismo, la xenofobia, la discriminación de género, el fascismo, etcétera.⁴⁴

Por lo general, sin embargo, los grupos que reivindican cuestiones de reconocimiento, sufren también de fuertes desigualdades por motivos económicos; las mujeres, que reivindican el

⁴² En este sentido, Fraser, Nancy, «¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista», *New Left Review*, edición en castellano, número 0, Madrid, 2000, pp. 126 y ss.

⁴³ Al respecto, Vázquez, Rodolfo, *Liberalismo, Estado de derecho y minorías*, México, Paidós, 2001 y Garzón Valdés, Ernesto, «Cinco confusiones acerca de la relevancia moral de la diversidad cultural» *Claves de razón práctica*, número 74, Madrid, julio-agosto (reproducido en su libro *Instituciones suicidas*, México, Paidós, 2000).

⁴⁴ Quizá es por eso que Fraser señala la necesidad de enfrentarnos a una nueva tarea intelectual y práctica consistente en desarrollar una teoría crítica del reconocimiento (o sea, del multiculturalismo, en alguna medida), «que identifique y propugne únicamente aquellas versiones de la política cultural de la diferencia que puedan combinarse de manera coherente con una política social de la igualdad», obra citada, p. 127.





reconocimiento de género, sufren discriminación en el empleo, en los salarios, en el acceso a los mejores puestos, etcétera; los afroamericanos en Estados Unidos padecen simultáneamente una discriminación cultural (el racismo entendido como menosprecio, la estereotipación como delincuentes, vagos, malos estudiantes, etcétera) y una discriminación económica (la relegación a los peores trabajos, mayor desempleo, menores salarios, entre otros). Esto supone una cierta tensión, pues para acabar con las discriminaciones por motivos culturales (o en otras palabras, para satisfacer las reivindicaciones de reconocimiento) se suelen crear estatus —jurídicos y sociales— diferenciados, en donde se trata positivamente a la pertenencia cultural hasta entonces discriminada; pero para terminar con la discriminación económica (o en otras palabras, para satisfacer la reivindicación redistributiva) lo que se intenta es un poco lo contrario, es decir, el lograr una igualdad a través de la extensión universal —sin diferenciación, por tanto— de los derechos fundamentales. Por ejemplo en materia de género, Nancy Fraser señala que «Mientras la lógica de la redistribución consiste en poner al género como tal al margen del juego, la lógica del reconocimiento consiste en valorar la especificidad de género».⁴⁵

Los grupos que reivindican a la vez cuestiones redistributivas y cuestiones de reconocimiento son llamados por Fraser «comunidades bivalentes», que se diferencian del resto en virtud tanto de la estructura socioeconómica como de la estructura de la valoración cultural.⁴⁶ En México, los indígenas son una comunidad «bivalente», pues padecen tanto discriminaciones por falta de reconocimiento, como de tipo económico. Es lo que explica, tal vez, la separación y los objetivos distintos de los apartados A y B del actual artículo 2º constitucional. El apartado A se dedica a las cuestiones de reconocimiento, mientras que el B tiene que ver más bien con temas redistributivos, como ya se ha apuntado.

Por supuesto, a nadie extraña que las demandas de reconocimiento generen una cierta tensión social, política y jurídica dentro de muchas sociedades contemporáneas. No es un proceso fácil y en algunos países el reconocimiento de la diversidad (o la implantación de políticas multiculturalistas) no ha sido ni suave ni terso.

Las tensiones mencionadas requieren de un esfuerzo analítico y explicativo sostenido por parte de los teóricos, de los responsables políticos, de los medios de comunicación (que tienden a estigmatizar a los «extranjeros» o a los «diferentes») y de los ciudadanos en general. Con todo y sus dificultades, el futuro inmediato de muchas naciones pasa por la convivencia multicultural. México no es la excepción y la reforma de agosto de 2001, a pesar de sus defectos, suministra un marco constitucional para tal convivencia.

⁴⁵ Ídem, p. 139.

⁴⁶ Ídem, p. 137.



Los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución mexicana

Jorge Alberto González Galván





Jorge Alberto González Galván*

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, desde 1987.

Doctor en Sociología del Derecho por la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París, desde 1993.

Investigador Titular «B» Definitivo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, desde 2001.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, desde 1997.

Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos 1995, en el área de Ciencias Sociales.

Ha publicado los libros: *El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario*, México, D.F., IIJ-UNAM, 1995 (segunda edición en preparación); *Derecho Indígena*, México, D.F., Mac Graw Hill, 1997 (segunda edición en prensa); *La construcción del derecho. Métodos y técnicas de investigación*, México, D.F., IIJ-UNAM, 1998; *Derecho Nayerij. Los sistemas jurídicos indígenas en Nayarit*, 2ª edición, México, D.F., IIJ-UNAM, 2001.

Docencias: Curso de Metodología de la Investigación Jurídica en las universidades: Nacional Autónoma de México, Panamericana y de los estados de Puebla, Guanajuato, Durango, Guerrero, Veracruz, Coahuila, Chiapas y Campeche. Cursos de Derecho Indígena en Oaxaca y de Sociología del Derecho en Durango y Campeche.

Ponente en eventos internacionales sobre temas de Derecho Indígena en universidades de Guatemala, España, Alemania, Escocia, Canadá, Francia, Austria y Estados Unidos de América.

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (jagg@servidor.unam.mx)





Los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución mexicana

Introducción

Hace diez años nadie imaginó que la Constitución llegaría a tener un artículo con la extensión que ahora tiene el artículo dos relacionado con los derechos de los pueblos indígenas. Así mismo, hace diez años era difícil pronosticar, con total certidumbre, que un partido político distinto al entonces gobernante ocuparía la presidencia de la República.

El escenario político del México de fin del siglo XX se vio marcado por la aparición pública del movimiento zapatista indígena en Chiapas. Una variable fundamental que explica los cambios que en el México de principios de este nuevo siglo experimenta lo constituye la toma de conciencia social, política y cultural que el zapatismo desencadenó.

Este proceso de reflexión toca sensiblemente el corazón del ser nacional: la democracia. El impulso que consolida un escenario de reforma constitucional en materia indígena se basa en un contexto de construcción de nuestra democracia cultural y el de una residencia de alternancia en una democracia política.

Hasta ahora estos fenómenos de democracia cultural y política se han desarrollado sin lazos orgánicos sólidos recíprocamente estructurados y eficientes. El diálogo en que dichos fenómenos se fundan (y justifican) ha generado escenarios paralelos que ocasionan malentendidos e incomprensiones.

Los actores principales del diálogo de San Andrés que son los pueblos indígenas catalizados en el EZLN y el gobierno federal, y los actores principales de los diálogos parlamentarios que son los partidos políticos, actúan como si no formaran parte de esta misma obra que todos estamos tratando de consolidar: un México democrático en lo cultural y en lo político.



La iniciativa de reforma constitucional indígena producto de San Andrés no tuvo la recepción esperada, como continuación del diálogo, en los espacios parlamentarios federales. «Te oigo, pero no te escucho», fue la impresión que se tuvo a la vista del EZ a la Ciudad de México. Aquí se perdió un tiempo valioso para organizar juntos esos lazos de comunicación entre todos los actores y así generar ese estado de ánimo, que ahora se ha dañado, y que es necesario reconstruir, que es la confianza mutua, la buena fe.

El contenido de la reforma que aprobó el Senado en abril pasado y la manera en que los procesos de aprobación por la Cámara de Diputados federal y los Congresos locales (y que ha sido publicada en agosto en el Diario Oficial de la Federación), no abonaron el camino para recuperar la confianza y así poder retomar el diálogo en San Andrés. Prueba de ello son las acciones de inconstitucionalidad presentadas por cientos de comunidades indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el «interpreta mi silencio» del EZ.

Lo que se esperaba de los actores del Congreso federal era que mejoraran la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena presentada por el Ejecutivo federal en turno por ser, por una parte, no una promesa de campaña, sino porque era una obligación adquirida por el Estado mexicano, y por otra, porque su contenido había sido el producto de un largo, delicado y arduo proceso de intercambio de ideas en Chiapas.

Las mejoras que hizo el Senado han sido ignoradas por sus críticos ante los cambios y omisiones que no toman en cuenta el contenido de la iniciativa ni el espíritu de respeto que la anima.

Veamos cuáles son las mejoras y cuáles son sus críticas en relación con el derecho a no ser discriminado por el origen étnico, el estado pluricultural de derecho, los sujetos de los derechos, el derecho a la libre determinación, el indigenismo pluricultural.

El derecho a no ser discriminado por el origen étnico

El reconocimiento de este derecho en la adición al artículo primero me parece un acierto, dado que motivó su ampliación a la prohibición de cualquier discriminación motivada también en el origen «nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas».





Este reconocimiento establece el fundamento constitucional de una ley en contra de la discriminación en México.

El Estado pluricultural de Derecho

La confirmación en el artículo 2º de que la nación mexicana es pluricultural me parece también un acierto, ya que corresponde al verdadero rostro que la historia y nuestro presente constatan. Dicho reconocimiento fundamenta la construcción de un Estado que fue llamado social al integrar los derechos de los trabajadores y campesinos, y ahora merece llamarse pluricultural al ampliar su protección, no solo para aquellos que son social y económicamente diferentes, sino que también lo son en lo cultural.

Sin embargo, la primera fase (que no constaba en la iniciativa) establece más como advertencia que como constatación que «la nación mexicana es única e indivisible». Me parece que esto obedece quizá al temor infundado de que al confirmar que somos una nación de muchos pueblos el país se puede dividir.

Los pueblos indígenas están planteando el reconocimiento de sus derechos al interior del Estado, es decir, con él y no contra él. Ellos saben, con base en el Convenio 169 de la OIT, que sus derechos como pueblos no pueden ser reconocidos fuera del estado en que viven, es decir, no pueden formar nuevos estados nacionales, en consecuencia no pueden separarse del Estado mexicano, no pueden dividirlo.

Los sujetos de los derechos

Los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 2º nos dan los elementos de definición de los pueblos indígenas. Retoman la definición de la Iniciativa (que consta en el Convenio 169) al dar los elementos históricos de ser poblaciones que sufrieron un proceso de colonización y que conservan sus culturas o parte de ellas.

El senado subsana una omisión al incorporar a esta definición el principio de autoadscripción que consta en el Convenio 169 y que consiste en que es el pueblo indígena mismo el que tiene que decidir quiénes forman parte de su comunidad.

Otro acierto de la reforma es que la iniciativa mencionaba también a las «comunidades indígenas», pero no las definía. Se establece ahora que «Son comunidades integrantes de un



pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres».

Después de estos elementos de identificación de los pueblos y comunidades indígenas debería iniciarse en el párrafo siguiente con la segunda frase ya que los complementa: «El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico».

Y la primera frase del párrafo quinto debería ser el párrafo que introduce el apartado «A»: «El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional».

El derecho a la libre determinación

El derecho a la libre determinación es a los pueblos lo que la libertad es a los individuos: su razón de ser y estar sobre la tierra. Es la facultad de decidir libremente su desarrollo cultural, social, espiritual, económico, jurídico, político. Un individuo con el derecho asegurado por parte del Estado a ejercer su libertad tendrá más posibilidades de ejercer los demás derechos. Igualmente, un pueblo con el derecho garantizado por parte del Estado en que vive para ejercer su libre determinación tendrá más posibilidades de ejercer sus demás derechos. Este reconocimiento se encuentra en el primer párrafo del apartado «A» del artículo 2º y los derechos que se decantan se establecen en sus ocho fracciones.

Mencionaré tres de estos derechos que considero fundamentales: el derecho a la autonomía política, el derecho a la autonomía jurídica y el derecho a la autonomía territorial.

a) El derecho a la autonomía política

Este derecho se reconoce cuando se establece que podrá «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».

Sin embargo, el ámbito espacial de validez, es decir, el ámbito geográfico, físico, territorial, en el que las autoridades ejercerán sus competencias no se menciona. La iniciativa mencionaba





el ámbito municipal. De esta manera, los estados de la República se pueden encontrar sin elementos para concretizar en su Constitución y leyes dicho derecho. A esto hay que agregar que la reforma les quitó la posibilidad de reconocer a los pueblos indígenas como entidades de derecho público (como consta en la iniciativa), es decir, como órganos del poder político nacional, para que sólo sean reconocidos como órganos bajo la tutela del Estado, es decir, como «entidades de interés público».

b) El derecho a la autonomía jurídica

Este derecho está reconocido cuando se establece que los pueblos indígenas podrán: «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».

Con este reconocimiento condicionado se eliminan los temores de que la jurisdicción indígena pueda ser un espacio donde algunos de sus llamados «usos y costumbres» puedan seguirse reproduciendo violaciones a la dignidad humana de algunos de sus miembros. En este sentido, en los «casos y procedimientos de validación» de sus resoluciones deberá entenderse como la posibilidad que tendría una persona que considere que sus derechos no fueron respetados para apelar dicha sentencia ante la jurisdicción estatal (la cual tendrá que estar integrada por jueces que «tengan conocimiento de su lengua y cultura», tal como lo establece la misma reforma tratándose de intérpretes y defensores, y como ya se reconoce para jueces en la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo).

c) El derecho a la autonomía territorial

Tanto la iniciativa como la reforma hacen mención de las tierras indígenas en cuanto al uso y disfrute de sus recursos naturales, lo cual sería a título colectivo (con base en la iniciativa) y ahora es de manera preferente (con la reforma), salvo los recursos que se consideran estratégicos (algo que aclaró la reforma): Dado que el tipo de propiedad existente en las comunidades indígenas es colectivo, de hecho, cualquier tipo de posesión, uso y disfrute de los recursos naturales pasa por la Asamblea. En todo caso, se tiene que establecer el tipo de protección a las tierras indígenas que por mandato constitucional del artículo 27 fracción VII tiene que hacerse en la ley reglamentaria correspondiente, producto de la discusión del tema sobre el Desarrollo acordado en San Andrés. Los otros temas pendientes son «Mujeres Indígenas» y «Democracia y Justicia».



El apartado «B» del artículo 2º establece las bases de una política de Estado construida con la participación activa de los pueblos indígenas.

El indigenismo pluricultural

El indigenismo monocultural como política de Estado que intentó convertir, asimilar, «mexicanizar» a los pueblos indígenas se ha abandonado oficialmente. El Estado mexicano, con base en el apartado «B» del artículo 2º, se obliga a establecer instituciones y políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas solamente con su plena participación en cuanto a su concepción y ejecución: «La Federación, los Estados y los Municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos».

De esta manera, la política social y cultural del Estado da un giro importante para la (re)construcción de los pueblos indígenas y de la nación mexicana como un mosaico pluricultural cuyo desarrollo y enriquecimiento nos debe enorgullecer a todos. Así, las reformas a las leyes y reglamentos correspondientes, y los planes de desarrollo, como el Plan Puebla-Panamá, se deben diseñar y operar con la participación informada de los pueblos indígenas involucrados.

Todos esperamos que para el cumplimiento efectivo de estas obligaciones el Congreso federal y los estados de la Federación establezcan en el ejercicio presupuestal próximo las partidas presupuestales que estén a la altura de las necesidades que se tienen que cubrir y así detener el deterioro social y económico de este importante sector de la población mexicana.

Conclusión

La discusión, reconocimiento y aplicación, de los derechos de los pueblos indígenas es un asunto de Estado, nos involucra a todos. La eficacia de este proceso debe estar basado en la buena fe, tolerancia, responsabilidad e imaginación de los actores sociales, políticos, culturales involucrados. Por ello, considero que el proceso de reforma indígena debe incorporarse a la discusión de la reforma del Estado. La necesidad de una profunda reforma del Estado surgió desde Chiapas, pero su discusión se ha dado de forma paralela a la reforma indígena. Ambos procesos tienen que encontrar sus caminos de encuentro para que el México democrático en lo político, en lo cultural, en lo social y en lo económico, quizá en un nuevo Congreso Constituyente, sea una realidad.





Derecho consuetudinario indígena, tutela judicial efectiva y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Juan Carlos Silva Adaya





Juan Carlos Silva Adaya

Obtuvo el grado de licenciado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; ha realizado estudios de Maestría en la División de Estudios de Postgrado de la UNAM, así como de especialidad en la Universidad Panamericana y el Instituto de la Judicatura Federal.

Es profesor de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM; además se desempeñó como profesor de asignatura en las materias de Derecho Internacional Público, Derecho Penal y Sistemas Jurídicos Contemporáneos, en la Universidad de las Américas y de Derecho Constitucional, en la Universidad La Salle, así como adjunto de la disciplina de Derecho Constitucional en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en la Escuela Libre de Derecho.

Es autor de distintos trabajos que han sido publicados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros organismos. Ha participado como ponente en diversos eventos académicos y profesionalmente; ha realizado labores de asesoría jurídica en el Instituto Federal Electoral y la UNAM.

Actualmente es Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.





Derecho consuetudinario indígena, tutela judicial efectiva y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Introducción

El objeto del presente trabajo es destacar las posibilidades que existen en el sistema jurídico nacional para garantizar una tutela judicial efectiva a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de que se garantice la eficacia del derecho consuetudinario indígena, especialmente en la materia electoral. Para tal efecto, se pretende determinar los alcances jurídicos del derecho humano a la tutela judicial efectiva, tal y como se reconoce en la Constitución federal y en los tratados internacionales vigentes en México; examinar cómo inciden la naturaleza jurídica, atribuciones y el carácter de las decisiones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en beneficio de los integrantes de los pueblos indígenas; delinear los problemas que derivan de la ley procesal electoral federal para los indígenas, en tanto partes en los medios de impugnación procesales, así como efectuar una correlación de los anteriores aspectos con el total de medios de impugnación que, en la materia, se han presentado ante la propia Sala Superior.



Alcances del derecho a la tutela judicial efectiva

A. En general. Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 14, párrafos segundo y cuarto; 16, párrafo primero; 17, párrafos primero a tercero; 41, párrafo segundo, fracciones I a V; 99, párrafo cuarto, fracciones I a V, y 105, fracción II, de la Constitución federal; 2, párrafo 3, y 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹ por derecho a un recurso efectivo debe entenderse que para la resolución de cualquier conflicto intersubjetivo de intereses que verse sobre la determinación de la titularidad, alcances y eventual vulneración de derechos que estén reconocidos en el sistema jurídico nacional (cualquiera que sea la materia sobre la que versen los intereses que sean objeto del litigio, lo cual permite considerar incluidos a los usos y costumbres indígenas, con las precisiones que se indicarán más adelante), la persona, sin distinción alguna, debe tener a su disposición un medio de defensa (bien sea como actor o como demandado para resistir y controvertir a su adversario procesal), el cual sea efectivo, pronto, sencillo, gratuito y ante un órgano del poder público, preferentemente jurisdiccional, siempre que sea previamente establecido en la ley, independiente, imparcial y competente, a efecto de que dicho medio de defensa se resuelva a través de un proceso igualmente sencillo, gratuito, público y realizable o agotable en un plazo razonable, y la decisión que recaiga sobre el proceso impugnativo sea ejecutada de manera efectiva por una autoridad competente.²

Además, como es natural en toda actuación pública, todos y cada uno de los actos realizados por los servidores públicos en el proceso de decisión y ejecución de la propia resolución, deben estar fundados y motivados. Es decir, dicho derecho, el cual podría catalogarse como instrumental, posee un contenido amplio, por involucrar los siguientes tres aspectos:³

¹ Vid., O'Donnell, Daniel, *Protección internacional de los derechos humanos*, 2ª ed., Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989, 752 pp., así como Orozco Henríquez, José de Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *Los derechos humanos de los mexicanos*, 3ª ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, 89 pp.

² Vid., Hart Ely, John, *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*, traducción de Magdalena Holguín, Santafé de Bogotá, coed. Siglo del Hombre y Universidad de los Andes, 1997, pp. 32-40.

³ Cfr. Catalá Comas, Chantal, *Ejecución de condenas de hacer y no hacer*, Barcelona, Bosch, 1998, 495 pp.; Carocca Pérez, Alex, *Garantía constitucional de la defensa procesal*, Barcelona, Bosch, 1998, 588 pp.; Chamorro Bernal, Francisco, *La tutela judicial efectiva*, Barcelona, Bosch, 1994, 443 pp.; Fix Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos del poder judicial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, 46 pp.; González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001, 439 pp.; Ovalle Favela, José, *Garantías judiciales del proceso*, 5ª ed., México, Mc Graw Hill, 1996, 327 pp.; Pico y Junoy, Joan, *Las garantías constitucionales del proceso*, Barcelona,





Derecho público subjetivo con ciertas cualidades que corresponde a la persona humana o jurídica, sin distinción alguna, para accionar o presentar un recurso gratuito, sencillo, pronto y efectivo cuando se violen los derechos o libertades que tenga reconocidos en la Constitución federal, los tratados internacionales, la ley o cualquier norma jurídica, si dicha violación es cometida por personas que actúen en ejercicio del poder público; sin embargo, también representa el aspecto pasivo, ya que comprende el derecho de todo sujeto para defenderse de las pretensiones del actor o demandante.⁴

Derecho con contenido adjetivo o procesal, ya que el proceso de sustanciación y decisión del recurso o juicio y su contestación, debe ser público y gratuito, así como estar provisto de las debidas garantías procesales. Esto último comprende la posibilidad de demandar y que se emplace al demandado, de que a éste se le notifique la causa del proceso y conteste; en ambos casos, conlleva la posibilidad de que se ofrezcan pruebas y que éstas se desahoguen, lo cual incluye el derecho de interrogar a los testigos y hacer comparecer, en condiciones de igualdad, a sus propios testigos; igualmente, la asistencia de las partes a las audiencias, la asesoría de un abogado y el derecho a que se designe un intérprete, si fuere necesario, así como el de que se formulen alegatos, y se dicte una sentencia. Además, el recurso o medio de impugnación debe ser efectivo por cuanto a que, en su caso, las autoridades competentes cumplirán la resolución favorable que recaiga al mismo, cuando aquél se haya estimado fundado. Quizás antes de tocar todos esos datos, es necesario destacar que la causa legal del procedimiento y de toda actuación pública debe estar legalmente fundada y motivada, ya sea en la letra de la ley, su interpretación o, ante la falta de aquella, en los principios generales del derecho.

Derecho que implica ciertos aspectos orgánicos, pues aquella autoridad a la que corresponda sustanciar y decidir dicho recurso y su eventual contestación, debe ser independiente, imparcial, competente y previamente establecida en la ley.

B. En materia electoral. En adición a lo anterior, debe destacarse que, en la materia electoral, existen ciertas reglas que potencian o dan un contenido más extenso al derecho a la tutela judicial efectiva, las cuales están dirigidas a asegurar, además del respeto al propio derecho a la administración de justicia, la eficacia de los derechos político-electorales de voto activo y pasivo, las características de éste (directo, libre, secreto y universal), así como la realización

Bosch, 1997, 173 pp., e igualmente de este autor, *La imparcialidad judicial y sus garantías: La abstención y recusación*, Barcelona, Bosch, 1998, 262 pp, así como Thompson, José (coordinador), *Acceso a la justicia y equidad*, San José, coed. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, 491 pp.

⁴ Couture, Eduardo, *Fundamentos del derecho procesal civil*, México, Nacional, pp. 67-88 y 148-161.



de elecciones auténticas, libres y periódicas,⁵ según deriva de lo prescrito en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV; 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V; 105, fracción II, tercer y cuarto párrafos; 116, párrafo segundo, y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se corrobora en la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, publicada en las páginas 63 y 64 del Suplemento número 5 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2002. Igualmente, en relación con este derecho también es dable entender que su cobertura abarca los usos y costumbres en la materia indígena, con las precisiones que se harán más adelante. Entre estas reglas adicionales que, en los ámbitos federal y de las entidades federativas, enriquecen el derecho a la tutela judicial efectiva figuran:

Derecho público subjetivo con ciertas cualidades adicionales entre las cuales están: i) El reconocimiento de la acción de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución federal, y ii) La obligación de que, por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que se vayan a aplicar, se promulguen y publiquen las leyes federales y locales, y prohibición de que en ese período se hagan modificaciones legales fundamentales.

Derecho con contenido adjetivo o procesal específico respecto del cual se prescribe: i) El establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; especialmente, la protección de los derechos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación libre y pacífica, en materia política, como efecto del carácter de garante que se reconoce al sistema de medios de impugnación; ii) La no producción de efectos suspensivos sobre la resolución o acto impugnado, en materia electoral, por la mera interposición del medio de impugnación constitucional o legal; iii) La definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales como efecto del sistema de medios de impugnación; iv) En las entidades federativas, la fijación de plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y v) La resolución definitiva e inatacable, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de las impugnaciones en contra de actos o resoluciones definitivos o firmes de las autoridades de las entidades federativas, competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las

⁵ Vid., Orozco Henríquez, José de Jesús, «Los valores éticos tutelados por el régimen electoral», en Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación, Sergio García Ramírez (coordinador), México, coed. Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, pp. 323-371.





controversias que surjan durante los mismos, que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, siempre que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible, dentro de los plazos electorales, y factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, así como de aquellos actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Derecho que implica ciertos aspectos orgánicos complementarios, entre los cuales están: i) La vigencia de los principios rectores para el ejercicio de la función electoral (en la cual está incluida la administración de justicia) que son los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia,⁶ y ii) La autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia.⁷

Sobre la obligación que pesa sobre los constituyentes y legisladores locales para establecer autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, debe señalarse que se trata de una medida que favorece el sistema federal de distribución de competencias, porque, en primera instancia, deben resolverse los conflictos que surjan con motivo de los comicios locales o municipales en los Estados y no, por principio de cuentas, ante una instancia federal, como lo es la Sala Superior.

C. En materia indígena. A los alcances generales del derecho a la tutela judicial efectiva, así como a sus proyecciones específicas en la materia electoral, cabe agregar los contenidos que, en las tres vertientes que se han señalado (como derecho público subjetivo, derecho procesal y principios orgánicos), se prevén en la normativa nacional, cuando se está en presencia de los pueblos o comunidades indígenas y sus integrantes, así como las comunidades equiparables (en términos de lo prescrito en los artículos 2º, apartado A, fracciones I, II, III,

⁶ Cfr., la tesis de jurisprudencia con el rubro PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL, así como la tesis relevante bajo el acápite PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ESTÁ VIGENTE PARA TODOS LOS ESTADOS, DESDE EL 23 DE AGOSTO DE 1996, la primera de ellas publicada en las páginas 24 y 25 del Suplemento n° 5 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2002, y la segunda en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento n° 1, año 1997, páginas 57 y 58.

⁷ Vid., la tesis relevante que figura con el rubro AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL, publicada en las páginas 37 y 38 del Suplemento n° 5 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2002.



VII y VIII, de la Constitución federal, así como 2, párrafos 1 y 2; 4, párrafos 1 y 2; 5; 8; 12, y 30 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en lo sucesivo Convenio 169).⁸

⁸ Acosta, María Luisa, et al. Memoria del II Seminario Internacional sobre administración de justicia y pueblos indígenas, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, 871 pp.; Allier Campuzano, Jaime, «El juicio de amparo frente al derecho consuetudinario indígena», en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, n° 7, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2000, pp. 19-31; Ávila, Agustín (coordinador), Guía de asistencia legal para los pueblos indígenas, México, Instituto Nacional Indigenista, 2000, 195 pp.; Beller Taboada, Walter (coordinador), Las costumbres jurídicas de los indígenas en México. Avance de una investigación, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, 117 pp.; Estrada Martínez, Rosa Isabel y González Guerra, Gisela (coordinadoras), Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, 243 pp.; Flores Cruz, Cipriano, «El sistema electoral por usos y costumbres: El caso de los municipios indígenas del Estado de Oaxaca», en Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, t. I, México, coed. Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Universidad de Quintana Roo, 1999, 239-254; García Ramírez, Sergio, «Los derechos de los indígenas», «El indígena y la justicia. La vertiente penal» y «Los indígenas ante el derecho nacional», en Estudios jurídicos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 191-255; González Galván, Jorge Alberto, Derecho indígena, México, coed. Mac Graw Hill e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, 118 pp.; ibíd., «Derecho indígena», en Enciclopedia jurídica mexicana, t. IX, México, coed. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Porrúa, 2002, pp. 425-549; ídem, Derecho nayerij. Los sistemas jurídicos indígenas en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, 147 pp.; ídem, El Estado y las etnias nacionales en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995, 254 pp.; González Oropeza, Manuel, «Usos y costumbres en las elecciones municipales de Oaxaca», en Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 433-458; Gutiérrez Ávila, Miguel Ángel (coordinador), Derecho consuetudinario y derecho positivo entre los mixtecos, amuzgos y afroestizos de la Costa Chica de Guerrero, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, 132 pp.; Macklem, Patrick, Indigenous difference and the Constitution of Canada, Toronto, University of Toronto, 2001, 334 pp.; Martínez Sánchez, Francisco, «Defensa jurisdiccional de los usos y costumbres», en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, n° 9, México, Instituto de la Judicatura Federal, pp. 187-205; Servicios del pueblo mixe, contribuciones a la discusión sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, 70 pp. Sonnleitner, Willibald y Viqueira, Juan Pedro (coordinadores), Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998), México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de México e Instituto Federal Electoral, 2000, 349 pp.; Stavenhagen, Rodolfo, Derechos humanos de los pueblos indígenas, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000, 115 pp.; Torrecuadrada García-Lozano, Soledad, Los pueblos indígenas en el orden internacional, Madrid, Dykinson, 2001, 192 pp., y la muy completa y estupenda obra de Velásquez, María Cristina, El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, Oaxaca, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 2000, pp. 149-187.





Es importante destacar los siguientes derechos que están vinculados con la finalidad de reconocer y proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad, así como para salvaguardar las personas, instituciones, bienes y la cultura de los pueblos interesados, sin contrariar los deseos expresados libremente por ellos. Entre dichos derechos están: i) La decisión de sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; ii) La elección de sus autoridades o representantes, la cual será el resultado de sus formas propias de gobierno interno y se efectuará de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; iii) La elección de representantes ante los ayuntamientos, en los municipios con población indígena, la cual deberá cumplir con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas; iv) La consulta a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; v) El establecimiento de medios para que ellos puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, y vi) Al respeto de la libre determinación y autonomía que mejor exprese las situaciones y aspiraciones de los indígenas en cada entidad, según se establezca en las constituciones y leyes de las entidades federativas.⁹

Al respecto, podría hablarse de dos modelos de regulación en materia electoral indígena. Uno primero que sería el integracionista (el cual está regulado en los artículos 2º, apartado A, fracción VII, y 115, fracción III, último párrafo, de la Constitución federal), por el cual se procura incluir a los indígenas en las fórmulas de gobierno establecidas en el sistema jurídico codificado o legislado, a través de un procedimiento que facilite su acceso a los cargos de representación popular o el ejercicio de sus derechos de participación política (Chiapas, San Luis Potosí y Tabasco, por ejemplo) y, en el otro extremo, estaría el originario o autóctono (artículo 2º, apartado A, fracciones I y III, de la Constitución federal), en el cual se reconoce un derecho para establecer sus propias formas de organización política y ejercer sus derechos de participación política, según las normas, procedimientos y prácticas tradicionales (Campeche, Oaxaca y Tlaxcala, *verbi gratia*).

En efecto, entre los estados en que se beneficia a las comunidades indígenas en los procesos electorales ordinarios estatales, según el modelo integracionista, están: i) Chiapas, porque ahí

⁹ Vid., Castro Lucic, Milka y Sierra, María Teresa «Presentación: Derecho indígena y pluralismo jurídico en América Latina», y Sierra, María Teresa, «Autonomía y pluralismo jurídico: El debate mexicano», ambos trabajos en América indígena, n° 1-2, enero-junio 1998, México, coed. Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Nacional Indigenista, pp. 7-16 y 21-48.



se prevé que en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos preferirán registrar candidatos a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna, en los cuales se respeten sus tradiciones, usos y costumbres, y que, en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena esté proporcionalmente representada (artículo 37, fracción XV, del Código Electoral del Estado de Chiapas); ii) San Luis Potosí, lugar en el que se prevé que, en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos procurarán incluir en las planillas para la renovación de los ayuntamientos a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas en dicho municipio (artículo 33, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí),¹⁰ y iii) Tabasco, en cuyo ámbito espacial de validez rige la regla por la cual se determina que los partidos políticos, conforme con lo que se determine en sus documentos internos, promoverán una mayor participación de las mujeres y los indígenas en la vida política del estado, propiciando su postulación a cargos de elección popular (artículo 169, párrafo tercero, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco).

En el otro modelo, el originario, ciertamente figuran los siguientes estados: i) Campeche, en el cual se prescribe el establecimiento del Gran Consejo Maya como órgano colegiado de representación del pueblo indígena maya en el estado de Campeche, y el Congreso Maya, el cual se celebra, cuando menos, una vez al año; al mismo asisten y participan los dignatarios de las comunidades indígenas mayas de la entidad, así como los representantes de las comunidades de las diversas etnias indígenas asentadas en el territorio del estado y de la misma etnia maya con asiento en otros estados de la República o en el extranjero, según lo determine el Gran Consejo Maya, en el entendido que dicho congreso tiene por objeto fomentar los lazos de hermandad y solidaridad entre las diversas comunidades indígenas mayas existentes en el estado, así como el análisis de temas relacionados con los usos y costumbres y tradiciones del pueblo maya, especialmente cuando se pretendan crear leyes o aplicar medidas que tengan como intención beneficiar o dar participación a los integrantes de esas comunidades (artículos 46, 52, 53 y 54 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche); ii) Oaxaca, en el que se establece que en ciertos municipios se podrá llevar a cabo la elección de concejales al ayuntamiento municipal mediante el sistema de usos y costumbres (artículo 109 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca), y iii) Tlaxcala, en cuya demarcación está contemplada

¹⁰ Asimismo, en dicha entidad federativa, se estatuye la obligación para los ayuntamientos que correspondan a los municipios que cuenten con una población indígena significativa, de establecer un Departamento de Asuntos Indígenas a efecto de que atienda y canalice, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que correspondan a su competencia (Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí).





la posibilidad de que, en las presidencias de comunidad, se elija a un presidente de comunidad, cada tres años y en forma popular directa, atendiendo a los usos y costumbres (artículo 116 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala).¹¹

Entre los aspectos complementarios del derecho a la tutela judicial efectiva, en la materia indígena, están:

Alcances del derecho público subjetivo en materia indígena, para: i) Acceder en forma plena a la jurisdicción del estado; ii) Iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, y iii) Adoptar medidas acordes con las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, acudiendo, en su caso, a traducciones escritas.

Como ejemplos normativos de lo anterior, puede aludirse a lo dispuesto en los artículos 55 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, así como 8° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en el primero de los cuales, se prescribe que: «El Estado reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, con características propias y específicas según la etnia a la que correspondan, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adoptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias», mientras que, en el segundo, se determina que: «En todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena las autoridades tomarán en cuenta sus usos, costumbres y prácticas jurídicas... En la represión de los delitos cometidos en comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto».

Como se aprecia, en las dos disposiciones transcritas, se establece la validez o reconocimiento de sistemas normativos distintos del codificado (en uno de ellos, además, se habla del carácter oral de dicho sistema, lo cual, como se verá, tiene ciertas dificultades en el momento de su aplicación y prueba), mismos que deben tenerse presentes por los órganos del Estado. Igualmente, en el caso de Chihuahua, se limita su esfera de aplicación a las materias civil o penal, mientras que, en Campeche, se amplía su vigencia a las materias familiar, de la vida

¹¹ Anteriormente se denominaban presidencias auxiliares municipales y estaban reguladas en el artículo 41, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala.



civil, de la organización de la vida comunitaria y, en general, de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad (artículo 56, párrafo primero, de la ley invocada). Empero, cabe advertir que probablemente, por efecto de la aplicación directa de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución federal, en la medida en que, constitucionalmente, no se limitan o circunscriben las materias en que tienen validez los usos y costumbres indígenas, podría estimarse que, en dicha entidad federativa del norte de la República, también tiene aplicación el derecho consuetudinario indígena en otros órdenes de la vida jurídica, como lo es el electoral —razón por la cual podría pensarse en una suerte de inconstitucionalidad sobrevenida—, si bien, al propio tiempo, debe tenerse presente que, de acuerdo con lo que se verá más adelante, el órgano que, en principio, tiene atribuciones para disponer ese tipo de medidas sería aquel que posea facultades para controlar la constitucionalidad de normas generales.

Proyección del derecho con contenido adjetivo o procesal en materia indígena, para que: i) Se apliquen sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios constitucionales y respetando los derechos humanos, las garantías individuales y los derechos fundamentales; ii) Se establezcan los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes, y iii) Se tomen medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, facilitándoles, si fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Al respecto, con el objetivo de comprender cómo se han reglamentado dichos derechos básicos de los indígenas, es ilustrativo traer a colación lo que se dispone en el artículo 59 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, en el cual se prevé que los procesos civiles, penales y administrativos o en cualquier otro procedimiento que se desarrolle en forma de juicio que sea competencia de las autoridades del Estado y en el que intervenga algún miembro de cierto pueblo indígena que ignore el español, dicha persona contará con un traductor bilingüe, ya sea oficial o particular. Por su parte, en el artículo 7º, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, se dispone que, en la ley, se regulará la eficacia de sus propios sistemas normativos, estableciendo procedimientos de convalidación. En igual sentido, en el artículo 38, fracción I, inciso a), de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, se ordena que las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas, procurarán y administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos internos, atendiendo a ciertas reglas; por ejemplo, las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas ejercerán jurisdicción en controversias en que ambas partes sean indígenas, en tanto que, en los casos en que sólo una de las partes lo sea, el infractor, en la materia penal, o el demandante, si es distinta de dicha materia, podrá elegir a la autoridad a la que se someterá la controversia.





Con esa misma tendencia existen ciertas disposiciones en la legislación federal. Por ejemplo, en el Código Federal de Procedimientos Civiles, se establece que: a) Para determinar la competencia por territorio de los juzgados de distrito y tribunales de circuito, en aquellos juicios en que el demandado sea indígena, se establece en favor del juez del lugar en que aquél tenga su domicilio, mientras que si las dos partes son indígenas, lo es el juez que ejerza jurisdicción en el domicilio del demandante; b) Cuando quien deba absolver posiciones o rendir testimonio sea indígena y no hable el español o hablándolo no lo sepa leer, debe asistirle un intérprete con conocimiento de su lengua y cultura, para que lo haga en su idioma o en español, con la obligación de que en actuaciones se debe asentar la declaración o testimonio en los dos idiomas; c) Al momento de dictar resolución, el Juez debe considerar los usos, costumbres, y especificidades culturales de los indígenas; d) Las actuaciones dictadas en los juicios en que alguna o ambas partes sean indígenas y no sepan leer el español, así como las promociones que los pueblos o comunidades indígenas, o bien, los indígenas en lo individual, asentados en el territorio nacional, hagan en su lengua, dialecto o idioma, no necesitan acompañarse de la traducción al español, ya que, en ambos casos, el tribunal debe traducirlas a su lengua, dialecto, con cargo a su presupuesto, por conducto a la persona autorizada para ello, y e) En los procedimientos civiles en intervengan personas que aleguen tener la calidad de indígenas, la misma se acredita con la sola manifestación de quien lo haga, y cuando el juez tenga duda sobre dicha calidad o fuere cuestionado en el juicio, se solicitará a las autoridades comunitarias la expedición de la constancia que acredite la pertenencia del individuo a un determinado pueblo o comunidad [artículos 24, fracciones VIII y IX; 107, párrafo segundo; 180, párrafo segundo; 222 bis; 271, párrafos segundo y tercero, así como 274 bis].¹²

Derecho que implica ciertos aspectos orgánicos específicos, porque para la regulación y solución de los conflictos internos de los pueblos y comunidades indígenas, se deben aplicar sus sistemas normativos, respetar y salvaguardar, en forma íntegra, sus instituciones y cultura, y sus formas internas de organización política y sus autoridades que se establezcan como sus formas propias de gobierno interno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Es decir, en materia indígena y derecho a la tutela judicial efectiva, se está en presencia de un sistema normativo que, al lado de la obligación de respetar los usos y costumbres indígenas, en tanto orden jurídico y los procedimientos de creación y aplicación correspondientes, también

¹² En el mismo decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de diciembre de 2002, aparecen otras modificaciones al Código Federal de Procedimientos Penales que van en sentido similar a las citadas en este trabajo sobre el Código Federal de Procedimientos Civiles.



trae aparejada la posibilidad de que se prevea una estructura en la que existan autoridades e instituciones responsables de aplicarlos. Por ejemplo, en el estado de Chiapas se prevé la existencia de juzgados de paz y conciliación indígenas; se reconoce a las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas que administren justicia, como auxiliares de los órganos jurisdiccionales, y se dispone el establecimiento de, cuando menos, una Sala Indígena del Supremo Tribunal de Justicia (artículos 12 de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, así como 5, fracción IX, y 12, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Estado de Chiapas); mientras que en el estado de Quintana Roo se contempla un sistema de justicia indígena, compuesto por un Consejo de la Judicatura Indígena, jueces tradicionales y magistrados indígenas (artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo).

En suma, en la legislación mexicana federal y de los estados existen dos vertientes fundamentales en favor de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, cuando se trata de las cuestiones procesales; por una parte, un modelo proteccionista o de acciones afirmativas en el cual se establecen instituciones, instrumentos o mecanismos procesales con los que se busca establecer condiciones que beneficien a los indígenas y se atienda a sus particulares necesidades y circunstancias (respeto a su cosmovisión; es decir, usos, tradiciones, costumbres, idiomas), por lo que al procedimiento ordinario o común que se desarrolla ante una autoridad jurisdiccional también común u ordinaria y eventualmente especializada, se agregan elementos que tienen como sujetos específicos a los indígenas y objeto concreto la protección, preservación y vigencia del derecho consuetudinario (como ocurre con las normas en que, durante las diversas etapas procesales, se incluye la participación de los intérpretes, peritos antropólogos, procuradores, o bien, defensores indígenas o peritos en la materia; la consulta por el órgano jurisdiccional a las autoridades indígenas para la decisión de un asunto en que una o las dos partes son integrantes de un pueblo indígena; la existencia de fianzas de interés social para los indígenas; la consideración de los usos y costumbres para la decisión de un asunto; etcétera) y, por otra parte, un modelo autóctono u originario, en el que se reconocen y respetan los órganos, normas sustantivas consuetudinarias y procedimientos indígenas (como ocurre en los casos citados de Campeche y Chiapas).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y derecho consuetudinario indígena

En este apartado se analizará lo relativo a la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, específicamente de la





Sala Superior, porque, como se verá, son relevantes para garantizar la tutela judicial efectiva del derecho consuetudinario indígena en materia electoral.¹³

A. Naturaleza jurídica. En cuanto a su naturaleza jurídica, en términos de lo prescrito en los artículos 94, párrafo primero, y 99, párrafo primero, de la Constitución federal, debe apuntarse que el Tribunal Electoral es depositario del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado de esa misma rama del poder público del Estado y, además, tiene el estatuto jurídico de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción de lo que atañe al control de constitucionalidad de normas generales electorales, según se dispone en el artículo 105, fracción II, de la misma Constitución federal. Es decir, se trata del órgano límite o cúspide en el sistema jurídico mexicano, porque controla la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades, cualquiera que sea la naturaleza de éstas (administrativa, jurisdiccional o legislativa), en forma definitiva e inatacable, en el entendido de que, para determinar si se actualiza la competencia del Tribunal Electoral, concretamente de la Sala Superior, se debe atender al contenido material del acto de autoridad genéricamente entendido.¹⁴

¹³ Vid., Arenas Bátiz, Carlos Emilio, et al. *Defensa jurídica del voto*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1998, pp. 157-184; ídem, et al., *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, pp. 1-80; Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, pp. 91-142; Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, pp. 41-173; García de Enterría, Eduardo, *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1993, pp. 39-114.; Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Mac Graw Hill, 1997, pp. 131-211, y Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5ª ed., México, coed. Constitucionalista e Instituto Federal Electoral, 1999, pp. 553-651.

¹⁴ Al respecto es pertinente citar la tesis de jurisprudencia que fue publicada en el Suplemento n° 5 de Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 2002, páginas 6 y 7, la cual tiene el rubro y texto siguientes: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver cierto medio de impugnación en materia electoral, debe determinarse en función de la naturaleza del acto o resolución objeto del juicio de revisión constitucional electoral. Lo anterior es así, en virtud de que los órganos del poder público realizan actos que pueden ser considerados desde dos criterios distintos: Uno formal y otro material. El primero, el formal, atendiendo a la naturaleza propia del órgano que emite el acto, en tanto que el segundo, el material, observando la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional. De acuerdo con lo anterior,



B. Atribuciones específicas. Como ya se anticipó, dos atribuciones o facultades específicas importan en cuanto a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su injerencia en el derecho consuetudinario indígena en materia electoral, en términos de lo preceptuado en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución federal; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante, LOPJF), así como 83, párrafo 1, incisos a), fracciones I y II, y b), y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en lo sucesivo, LGSMIME), las cuales están relacionadas con la posibilidad de que, a través del juicio de revisión constitucional electoral, se resuelva en forma definitiva e inatacable,

por ejemplo, en ciertos casos, si bien el acto impugnado formalmente puede reputarse como legislativo, al haber sido emitido por determinado Congreso de un Estado, lo cierto es que al privilegiar la naturaleza intrínseca del acto, puede concluirse que se trata de un acto materialmente administrativo, particularmente en el supuesto en que no se esté en presencia de la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y heterónoma, sino ante la designación de determinado funcionario, en el entendido de que si éste tiene carácter electoral, en tanto que participa en la organización de las elecciones, cabe calificar el correspondiente acto como materialmente administrativo electoral, toda vez que se trataría de una medida dirigida a la realización de la democracia representativa, a través de la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, así como por el sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de integrar los órganos representativos del poder público del Estado; en efecto, se debe arribar a dicha conclusión, si se está en presencia de un asunto en el cual la autoridad responsable o legislatura del Estado ejerza una atribución prevista en una ley electoral, verbi gratia, la designación de los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones, y si se tiene presente la naturaleza jurídica de dicho órgano electoral y las atribuciones que se prevean en su favor, tanto en la constitución local como en las leyes electorales secundarias respectivas. Efectivamente, la determinación del Congreso local —a que se alude en este ejemplo— relativa a la integración del órgano responsable de la preparación de las elecciones en el Estado, a través de la designación de sus miembros, debe considerarse como un acto de carácter evidentemente electoral que se dicta en preparación al proceso electoral, entendido éste en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente, razón por la cual debe considerarse como competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en caso de que sea instada para ello, analizar si el acto referido se ajusta o no a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-391/2000.—Partido de la Revolución Democrática.—12 de octubre de 2000.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-424/2000 y acumulado.—Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.—26 de octubre de 2000.—Unanimidad de seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-004/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—30 de enero de 2001.—Unanimidad de votos.



sobre las impugnaciones de actos, resoluciones o sentencias definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre que sean determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, así como, por medio del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se impugnen los actos, resoluciones y sentencias que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.¹⁵

Independientemente de que se prevea la posibilidad de impugnar actos de autoridades federales, según se determina en el artículo 99, párrafo cuarto, fracciones I a III, y VII, de la Constitución federal, lo cierto es que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo quinto, del ordenamiento invocado, el desarrollo normativo o reglamentación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes, debe hacerse por los constituyentes y legisladores ordinarios de las entidades federativas, razón por la cual, al menos en lo relativo a lo electoral, jurídicamente no parece factible que los órganos administrativos federales se ocupen de estas cuestiones, por lo que sólo procederían dichos medios de impugnación que toca resolver a la Sala Superior del Tribunal Electoral (juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral), sin perjuicio de los que, en su caso, se establezcan en las entidades federativas o se reconozcan dentro de los pueblos y comunidades indígenas.

Adicionalmente a esas dos atribuciones, es conveniente precisar que la Sala Superior, como integrante del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución federal; 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 184; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos e) y f), y XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resuelve los asuntos de su competencia con plenitud de jurisdicción, lo que permite entender que posee las atribuciones suficientes, íntegras o completas para decidir en los juicios y recursos de que conoce, lo cual, aunado al carácter de sus decisiones como definitivas e inatacables y en aras de que se dé eficacia al derecho a la tutela judicial efectiva (en todas las proyecciones que se han destacado en el numeral anterior), llevan a concluir que es fundamental y básica la actuación de la Sala Superior en la protección del derecho consuetudinario indígena.

¹⁵ Fix Zamudio, Héctor, Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, 2ª ed., México, coed. Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, pp. 112-125.



Otras atribuciones que deben destacarse, por su trascendencia en la materia, son las que se pueden reconocer como facultades directivas de los magistrados electorales integrantes de la misma Sala Superior, puesto que pueden: i) Formular requerimientos necesarios para la integración de los expedientes; ii) Requerir cualquier informe que obre en poder de las autoridades federales, estatales o municipales, los partidos políticos, agrupaciones u organizaciones políticas, o bien, los particulares, el cual pueda servir para la sustanciación o resolución de los expedientes; iii) Girar exhortos a los juzgados federales o estatales encomendándoles la realización de alguna diligencia en el ámbito de su competencia; iv) Efectuar por sí mismos las diligencias que deban practicarse fuera de la sede de la Sala Superior; v) Solicitar al Magistrado Presidente que ordene, en casos extraordinarios, que se realice alguna diligencia, o bien, se desahogue o perfeccione alguna prueba, y vi) Ordenar el desahogo de reconocimientos e inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para que, con su perfeccionamiento, se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado (al respecto, cabe ponderar los casos en que se decreta el desahogo de una prueba antropológica o etnográfica para determinar si cierta conducta forma parte de los usos y costumbres comunitarios, o bien, establecer si es resultado de una decisión del órgano productor comunitario y a través del procedimiento correspondiente, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 3, y 15 de la LGSMIME).

Asimismo, cabe agregar a las seis anteriores, la facultad que tiene la Sala Superior para suplir la omisión en el señalamiento de los preceptos jurídicos presuntamente violados, o bien, su deficiente o equivocada cita, para tomar en consideración los que debieron ser invocados o resulten aplicables al caso concreto, tanto en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como en el juicio de revisión constitucional electoral, así como, únicamente en el juicio citado en primer término, las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, según se dispone en los artículos 191, fracciones XIX y XX, y 199, fracciones XII y XIII, de la LOPJF, así como 6, párrafo 1; 21; 23, y 89, de la LGSMIME, incluidas la tesis relevante que por acápite lleva el texto PROMOCIONES. CUANDO ES EVIDENTE QUE SU LITERALIDAD SE OPONE A LA CLARA INTENCIÓN DEL SUSCRIPTOR, DEBE PREVALECCER ÉSTA, y la tesis de jurisprudencia que tiene por rubro MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, las cuales fueron publicadas en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplementos números 2 y 3, años 1998 y 1999, páginas 17 y 18, así como 70 y 71, respectivamente.

Por otra parte, la Sala Superior tiene atribuciones para integrar la ley, es decir, para satisfacer el principio de plenitud o completitud del sistema jurídico, además de los de unidad y





coherencia,¹⁶ porque está facultada, a falta de disposición expresa, silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, para aplicar los principios generales del derecho, ya sea porque éstos deriven del sistema jurídico nacional, o bien, se desprendan de las bases o fundamentos que lo delinearán, así como de las finalidades que se pretende lograr con el sistema (artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución federal; 2, párrafo 1, de la LGSMIME; 232, fracción I, de la LOPJF; 18 y 19 del Código Civil Federal, así como 215, fracción IV, del Código Penal Federal). Al respecto, igualmente puede señalarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral, como controlador de la constitucionalidad, ante la omisión o insuficiencia legislativa de autoridades de las entidades federativas e inclusive federales,¹⁷ puede aplicar en forma inmediata y directa el texto de la Constitución federal, en aras de dar vigencia al derecho a la tutela judicial efectiva y, consecuentemente, a los derechos políticos que se dejen de observar o vulneren con un actuar o no hacer inconstitucional por parte de alguna autoridad.¹⁸

C. Carácter de sus decisiones. Las decisiones del Tribunal Electoral son determinaciones formal y materialmente jurisdiccionales que, sobremanera, tienen la calidad de definitivas e inatacables (artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución federal); es decir, las resoluciones o sentencias del Tribunal Electoral no pueden ser modificadas por ningún otro órgano y deciden de manera concluyente el litigio que se somete a su conocimiento. Esto es, esas decisiones dan unidad y coherencia al sistema jurídico mexicano, porque literalmente depuran el actuar público e invalidan las determinaciones que son ilegales o inconstitucionales. Igualmente,

¹⁶ Bobbio, Norberto, Teoría general del derecho, traducción de Eduardo Rozo Acuña, Madrid, Debate, 1992, pp. 165-252.

¹⁷ Villaverde Menéndez, Ignacio, La inconstitucionalidad por omisión, Madrid. Mac Graw Hill, 1997, pp. 58-81, y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ejecución de sentencias en los juicios de revisión constitucional electoral. Caso Yucatán 2002-2001, n° 3, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, 791 pp.

¹⁸ Al respecto, es conveniente citar la solución que se dio por la Sala Superior en el asunto en el cual se estableció la tesis relevante que fue publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento n° 2, año 1999, página 86, y la cual lleva por rubro y texto: TERCEROS INTERESADOS. DEBE ADMITIRSE SU INTERVENCIÓN AUN CUANDO NO LO ESTABLEZCA LA LEY (LEGISLACIÓN DE AGUASCALIENTES). Si bien es verdad que en la legislación electoral del estado de Aguascalientes no se contempla la figura jurídica del tercero interesado, también lo es que al haberse otorgado tal carácter al partido político que obtuvo el triunfo en la elección correspondiente, el atender sus alegatos, se hace en estricto acatamiento de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la autoridad, dentro de los procedimientos contencioso electorales, debe respetar a todo posible afectado, al tener un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el del actor, en tanto que la resolución que se llegue a pronunciar podría resultar contraria a sus intereses y afectar su esfera de derecho.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-120/98. Partido del Trabajo. 27 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Eloy Fuentes Cerda. Secretario: Anastasio Cortés Galindo.



dichas resoluciones y sentencias tienen la función de constituirse en el último medio de impugnación que es posible presentar contra un acto de autoridad, ya sea que provenga de una autoridad administrativa y respecto del cual no se haya podido presentar un recurso ordinario local o federal, porque no se prevea en el ámbito local o del Distrito Federal, o bien, habiéndose presentado un recurso administrativo, se esté inconforme con la resolución respectiva y se impugne de nueva cuenta ante la Sala Superior; una autoridad legislativa y en contra de cuyos actos tampoco haya un instrumento de defensa, o una autoridad jurisdiccional, la cual hubiere conocido de un medio de impugnación en contra de un acto de una autoridad administrativa o judicial (caso en el cual, aquél se trataría de una segunda instancia local).¹⁹

¹⁹ Sobre el particular es oportuno citar la tesis de la Sala Superior que fue publicada en las páginas 97 y 98 del Suplemento n° 5 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2002, la cual lleva por rubro y texto MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES ESTABLECIDOS EN LAS LEYES LOCALES. DEBE PRIVILEGIARSE UNA INTERPRETACIÓN QUE PERMITA UNA VÍA LOCAL ORDINARIA DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, y 116, fracción IV, incisos c) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deriva que existe mandato constitucional para que las controversias que surjan con motivo de los comicios locales sean resueltas por órganos jurisdiccionales. Lo anterior es así porque, en el último de los citados preceptos, se establece como una garantía que en materia electoral deben contener las constituciones y leyes electorales de los Estados, el que deben establecerse autoridades jurisdiccionales locales que resuelvan los medios de impugnación que se prevean para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. En tal virtud, aun cuando en el citado artículo 99, fracción IV, de la propia Constitución federal se haga referencia expresa a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede conocer de impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, ello debe atender al carácter excepcional y extraordinario del juicio de revisión constitucional electoral, acorde con lo dispuesto en los artículos 17; 40; 41, primer párrafo; 116, fracción IV, incisos c) y d), y 124 constitucionales, pues el funcionamiento óptimo del sistema de medios de impugnación en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria de control jurisdiccional de la legalidad electoral, por lo que debe privilegiarse toda interpretación que conduzca a tal conclusión, de tal manera que conforme con el sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en el sistema federal mexicano, si de la interpretación de la ley electoral estatal, a la luz de los principios constitucionales invocados, se puede sostener razonablemente la procedencia de un medio de impugnación para que un tribunal electoral decida sobre una controversia electoral, debe otorgarse el derecho a los justiciables para que acudan ordinariamente a la instancia jurisdiccional estatal que ejerza jurisdicción en el lugar en que acontecieron los hechos o actos reclamados.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-208/2001. Partido Acción Nacional. 28 de septiembre de 2001. Mayoría de 3 votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Armando I. Maitret Hernández. Disidentes: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.





De la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de sus decisiones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es dable concluir su importancia para aplicar las normas, principios y bases jurídicas que se prevén en la Constitución federal, máxime si se atiende a lo dispuesto en el artículo 133 de la propia Constitución federal, en el cual se dispone el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa, como se detalla más adelante.

En este mismo sentido, cabe subrayar la importancia de que un órgano jurisdiccional controle la constitucionalidad en materia electoral, y ese mecanismo posea un carácter terminal o límite en el sistema jurídico nacional, porque, además de que existiría dicho control de constitucionalidad, en forma subsidiaria serían procedentes los medios de impugnación de que conoce la Sala Superior, para revisar los actos, resoluciones o sentencias de las autoridades de las entidades federativas, en dicha materia, siempre que, por ejemplo, no se prevean mecanismos jurisdiccionales ordinarios, como consecuencia de una omisión legislativa o resultado de que, en los supuestos de procedencia de los recursos o juicios electorales en el Distrito Federal o los estados, se prevean en forma limitativa o taxativa, la cual de suyo sería inconstitucional, por vulnerarse lo previsto en los artículos 14, 17, 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso d), de la Constitución federal.

Sobre esto último vale advertir que en el Estado mexicano está claramente establecida la supremacía jurídica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el resto de las normas jurídicas que integran el sistema jurídico mexicano, mientras que, en un segundo plano, se ubican los tratados internacionales que estén de acuerdo con aquella y se celebren por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, con la aprobación de la Cámara de Senadores. Dichos ordenamientos jurídicos tienen el carácter de «ley suprema» en el Estado federal mexicano y si bien, en el mismo artículo 133 de la Constitución federal, se establece expresamente que «las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ... (la misma Constitución federal)...serán la Ley Suprema de toda la Unión», lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dilucidó el carácter preeminente de dichos tratados, a través de la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-209/2001. Partido Acción Nacional. 28 de septiembre de 2001. Mayoría de 3 votos. Engrose: José de Jesús Orozco Henríquez. Disidentes: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.



JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL,²⁰ a pesar de que, expresamente en la

²⁰ TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión «... serán la Ley Suprema de toda Unión ...» parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de «leyes constitucionales», y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados». No se pierde de vista que en su anterior confrontación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, n° 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: «LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.»; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.



Constitución federal, existe la categoría de «leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella», lo cual las colocaría a éstas en el mismo nivel normativo de los tratados internacionales.²¹

Este principio implica la necesidad de que todas las normas jurídicas, en un orden ascendente y en última instancia, refieran su validez a la Constitución federal, es decir, que se respeten los procesos de creación normativa, los órganos competentes para establecerlas y los contenidos mínimos o fundamentales que se prevén en las normas básicas constitucionales.

Así pues, puede señalarse que, en el sistema jurídico mexicano, existe un principio de jerarquía normativa, porque ocurre una primacía de la Constitución federal, sobre el resto de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, mientras que enseguida de aquélla, se ubican los tratados internacionales (artículos 99, párrafos primero y cuarto; 103; 105; 107; 128, y 133 de la Constitución federal).²² Estas dos categorías de normas jurídicas vendrían a integrar un

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación n° 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: «LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA». Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, páginas 46-48. Vid., Arteaga Nava, Elisur, Derecho constitucional, México, Harla, 1998, pp. 16-26.

²¹ Cfr., Ortiz Ahlf, Loretta, et al. Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos paralelos, México, Themis, pp. 16-32, y Patiño Manffer, Ruperto, «Los tratados internacionales en la Constitución Mexicana», en Revista de la Facultad de Derecho de México, n° 181-182, enero-abril de 1992, pp. 93-108.

²² En la sesión del 6 de septiembre de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió ciertas controversias constitucionales, entre las cuales destacan las número 34/2001, 48/2001 y 82/2001, relativas a los municipios de Ocoatepec, estado de Chiapas; Santiago Amoltepec, estado de Oaxaca, y San Pedro Quiatoní, Tlacolula, estado de Oaxaca, por haber sido las primeras que se decidieron de una numerosa serie de procesos constitucionales que se iniciaron ante dicha Suprema Corte y la trascendencia que implicaron para la vigencia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, como puede apreciarse en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XVI, octubre de 2002, páginas 683 a 998. La singularidad de dichas controversias que ahora se destaca radica en el hecho de que la Suprema Corte, a través de una mayoría de ocho votos, consideró que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución federal así como de lo que deriva de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas de ese precepto constitucional, no se contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al órgano reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, porque no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno, una especie de poder constituyente y no constituido; además de que está integrado por órganos de carácter federal y locales, de lo cual deriva que, en forma exclusiva, le corresponde acordar las reformas y adiciones a la Constitución federal, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, por lo cual, cuando en el artículo 105, fracción I, se hace referencia a disposiciones generales, no se puede entender que comprende



a las normas constitucionales. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación razonó que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 135 de la Constitución federal, el procedimiento de reformas y adiciones a aquélla no es susceptible de control jurisdiccional, ya que en sí mismo posee dicho control, en virtud de que la función que realiza en el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones; las legislaturas estatales, al aprobarlas, y aquél o la Comisión permanente, al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, por lo cual realizan una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a ninguno de los órganos jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de esa función, está su propia garantía. Debe advertirse que dichos razonamientos llaman la atención, porque el único soberano es el pueblo mexicano (artículo 39 de la Constitución federal) y en razón de que dichas tesis que ya figuran como jurisprudencia bajo los rubros CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, y PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL, publicadas en las páginas 997 y 1136 a 1137 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XVI, septiembre de 2002, contrastan con lo decidido por los mismos integrantes —al menos los que conformaron la mayoría— de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión n° 1334/98, promovido por Manuel Camacho Solís, en su sesión del 9 de septiembre de 1999. Este asunto es recordado por los integrantes de la posición minoritaria (ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza), a través de un voto minoritario extenso y de magistral factura, en el cual se estimó que no se debía considerar la actualización de alguna causal de improcedencia para proceder al estudio de la reforma constitucional en materia indígena, y en el cual se cita la tesis de jurisprudencia que derivó del amparo en revisión citado y que tiene por rubro y textos los siguientes: REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos lo que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.





orden jurídico superior y de carácter nacional que tiene validez y preeminencia sobre el resto de los órdenes jurídicos parciales que se inscriben en todo el sistema jurídico mexicano.²³ Ciertamente, en dichos órdenes jurídicos parciales que están contenidos en el sistema federal mexicano, pueden ubicarse tres ámbitos de competencia u ordenamientos normativos parciales. Uno primero que corresponde al ámbito de validez federal, en el cual se establecen en un orden descendente las leyes federales, reglamentos, acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas, así sucesivamente; en el segundo orden jurídico parcial, el cual corresponde al ámbito de validez local, están las disposiciones de las constituciones locales, en donde se sitúa la Constitución de cada uno de los treinta y un estados que integran la federación mexicana, seguida de las leyes locales, los reglamentos y bandos municipales, acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas, en ese orden,²⁴ y, en el tercer orden jurídico parcial, figuran las normas jurídicas del Distrito Federal, en cuyo orden decreciente están el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las leyes que establezca el Congreso de la Unión o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el primero de los mencionados como órgano de gobierno del Distrito Federal, los reglamentos y acuerdos que expida el Poder Ejecutivo Federal, como

Amparo en revisión 1334/98.- Manuel Camacho Solís.- 9 de septiembre de 1999.- Once votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó con el número LXII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X-septiembre de 1999, Tesis P. LXII/99, página 11.

²³ Algunos autores establecen que las leyes que emanan de la Constitución federal, son las orgánicas, reglamentarias y sociales (Mario de la Cueva, por ejemplo), las cuales desde su punto de vista aún tendrían preeminencia sobre las normas jurídicas federales, locales y del Distrito Federal; al respecto, aunque la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vino a dilucidar el auténtico nivel normativo de los tratados internacionales, lo cierto es que no remedió lo atinente a las leyes que ya se han citado, faltando al principio de interpretación por el cual se determina que el establecimiento del significado de una norma jurídica debe ser tal que permita que todas las normas jurídicas del sistema surtan efectos. Sin embargo, con la tesis de jurisprudencia que se citó lo cierto es que se deja sin contenido alguno la disposición que se comenta. Vid., Carpizo, Jorge, Estudios constitucionales, 4ª ed., México, Porrúa, 1994, pp. 1-31.

²⁴ Por ejemplo, la pertinencia de este esquema de jerarquía normativa, además de los numerosos estudios de carácter jurídico, tiene una traducción práctica en el derecho positivo de Tlaxcala, según se puede apreciar en el artículo 7º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en el cual expresamente se determina:

El orden jurídico del Estado, atendiendo a la naturaleza y alcance de las normas, se integra por: I. Esta Constitución. II. Leyes, decretos y convenios que de ella emanen. III. Reglamentos. IV. Acuerdos; V. Circulares. VI. Resoluciones concretas. VII. Convenios y acuerdos entre particulares.



órgano de gobierno del Distrito Federal, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas.²⁵

Es claro que, entre las normas jurídicas que corresponden a órdenes jurídicos parciales, no puede predicarse que exista una jerarquía normativa, salvo entre ellas mismas y respecto de las que tienen la calidad de supremas o fundamentales (Constitución federal, tratados internacionales y leyes federales que emanen de aquella —con la reserva que se apuntó en cuanto a la tesis de la Suprema Corte—), ya que se trata de normas jurídicas que están adscritas a esferas de competencia distintas. A lo sumo, lo que podrá actualizarse entre dichas normas que se encuentran en una situación de correspondencia o igualdad, es un problema de invasión de competencias y no de superioridad entre una norma jurídica de un subsistema y otra que corresponde a uno diverso, lo cual demanda una solución que está dada por la determinación de la autoridad competente para establecer o aplicar cierta norma jurídica.

Es oportuno señalar que la importancia de la atribución jurisdiccional que se deposita en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para controlar la constitucionalidad de actos, resoluciones y sentencias, en materia electoral, también reside en el hecho de que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral, han arribado a la conclusión de que en México no existe un control difuso de la constitucionalidad por el cual los tribunales de los estados apliquen, en forma directa e inmediata, disposiciones de la Constitución federal, las leyes que emanan de ella y los tratados internacionales, cuando exista alguna disposición en contrario entre dichas normas supremas de toda la Unión y, las constituciones y leyes de los estados. En efecto, en la tesis que enseguida se transcribe se evidencia la posición y razonamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:²⁶

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución federal previene que «Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados». En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades

²⁵ Kelsen, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, 2ª ed., traducción de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988, pp. 360-389.

²⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. X, agosto de 1999, p. 5.





de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda. Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 74/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a la conclusión de que los tribunales electorales locales carecen de facultades para decretar la inaplicabilidad de una disposición jurídica, porque no es dable interpretar que del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se derive una facultad para que los tribunales o jueces del orden común o tribunales electorales locales puedan calificar las leyes o actos de autoridad como contrarios a la Constitución y, por tanto, puedan abstenerse de aplicar las leyes locales.

Lo anterior, porque si bien es cierto que, en principio, la redacción del artículo 133 constitucional sugiere la posibilidad de que los jueces puedan juzgar no sólo la constitucionalidad de las leyes con las cuales vayan a fundar sus actos, sino también la de las constituciones, leyes y actos de las autoridades en cuyo ámbito de validez ejerzan su jurisdicción, ello sólo es en



apariencia, ya que dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto en la propia Constitución; esto es, que el control de la constitucionalidad en México se ejerce por las vías de acción contenidas y reguladas en los artículos 41, fracción IV; 99; 103; 105, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, a través de los medios de defensa de la Constitución cuyo conocimiento es competencia del Poder Judicial de la Federación (juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y medios de impugnación en materia electoral), por lo que, según la Sala Superior, debe arribarse a la conclusión de que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para los jueces del orden común, porque la función de control constitucional en materia electoral está reservada, por lo que se refiere a la declaración general de inconstitucionalidad de una norma electoral, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía la acción de inconstitucionalidad, y por lo que correspondía a los actos concretos de aplicación de las leyes electorales por autoridades electorales vía los medios de impugnación competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque, hasta antes del 23 de mayo de 2002 (cuando se resuelve cierta contradicción de tesis), dicho órgano podía decretar la inaplicación, con efectos particulares al caso a resolver, de una disposición que contravenga la Constitución federal.

Dicho criterio se sostuvo en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-040/2000 y acumulado, SUP-JRC-029/2001 y acumulados y SUP-JRC-126/2001 y acumulados, resueltos el 9 de mayo de 2000, 26 de abril de 2001 y 13 de julio de 2001, respectivamente, por la Sala Superior. Al respecto, resultaba orientadora la tesis de jurisprudencia que bajo el rubro TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, la cual aparece publicada en las páginas 21 a 23 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 3, año 2000, y dejó de ser aplicable a raíz de que se resolvió la contradicción de tesis 2/200 por unanimidad de nueve votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con el voto concurrente del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo), en su sesión del 23 de mayo de 2002, misma tesis cuyo texto era:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.—

De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir



para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutiveos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. La interpretación señalada lleva a tal conclusión, pues en el proceso legislativo del que surgió el decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, se pone de manifiesto la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna, para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de ese sistema integral de control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues para la impugnación de leyes, como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, constitucional, y respecto de los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió al Tribunal Electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de los artículos 41, fracción IV; 99 y 116, fracción IV, de la Ley Fundamental, y en este supuesto, la única forma en que el Tribunal Electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales. No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, constitucional, en el sentido de que «la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo», que *prima facie*, podría implicar una prohibición del análisis de la oposición de leyes secundarias a la Constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos con el sistema del control de la constitucionalidad que se analiza, cuyo análisis conduce a concluir, válidamente, que el verdadero alcance de la limitación en comentario es otro, y se encuentra en concordancia con las demás disposiciones del ordenamiento supremo y con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que «la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución», sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los me-



dios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier Juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido. Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimara, y declarara la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la Carta Magna, y el Tribunal Electoral considerara que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado. También cobra mayor fuerza el criterio, si se toma en cuenta que el legislador ordinario comprendió cabalmente los elementos del sistema integral de control de constitucionalidad de referencia, al expedir la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en sus artículos 43 y 73 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las autoridades a las que obligan las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, pues esto revela que a dicho legislador le quedó claro que el Tribunal Electoral indicado puede sostener criterios diferentes en ejercicio de sus facultades constitucionales de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/98.—Partido Frente Cívico.—16 de julio de 1998.—Unanimidad de cuatro votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-091/98.—Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 1998.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-092/98.—Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 1998.—Unanimidad de votos.





A propósito de la inexistencia del control difuso en el sistema jurídico mexicano, según lo han dilucidado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivan dos problemas fundamentales para el control de la constitucionalidad en México y que, desde luego, repercuten en la materia de usos y costumbres indígenas en la materia electoral.

Uno de estos primeros problemas es consecuencia del hecho de que tanto la Suprema Corte como la Sala Superior interpretan la segunda parte del artículo 133 de la Constitución federal, en el sentido de que no deriva del mismo un control difuso de la constitucionalidad en favor de los tribunales locales, porque en México existe un control concentrado a cargo de esos mismos órganos jurisdiccionales, los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito, según una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto, además, en los artículos 99, 103, 105 y 107 de la propia Constitución federal. Esta situación, a su vez, provoca que esa segunda parte del artículo 133 constitucional quede sin efecto jurídico y práctico alguno, ya que no se establece entonces cuál es el verdadero o auténtico alcance de esa disposición jurídica; esto es, al no determinarse un sentido concreto o específico de ese precepto constitucional se le deja con un mero carácter programático o retórico.²⁷

El otro de los problemas que se anunciaron consiste en la disfuncionalidad que actualmente prevalece en el ordenamiento jurídico mexicano para el control jurisdiccional de la constitucionalidad en la materia electoral (incluido lo relativo a usos y costumbres en materia electoral), ya que subsisten actos de autoridad que permanecen inmunes a dicho control, lo cual impide reconocer un carácter integral al sistema jurisdiccional para el control de la constitucionalidad de actos, resoluciones, sentencias y leyes electorales, como enseguida se verá. Ciertamente, esta situación es resultado, por una parte, de la determinación jurisdiccional sobre la inexistencia de un control difuso de la constitucionalidad en México y, por la otra, también consecuencia de la decisión que adoptó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al

²⁷ Arenas Bátiz, Carlos Emilio, «Por una justicia constitucional federalista en materia electoral», en Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coordinadores), t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pp. 31-63; Brage Camazano, Joaquín, «El control abstracto de la constitucionalidad de leyes en México»; Orozco Henríquez, José de Jesús, «Los procesos electorales y el Tribunal Electoral», y Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., «El control constitucional de leyes electorales», todos en Derecho procesal constitucional, México, Porrúa, 2001, pp. 301-329, y 433-472, así como Cappelletti, Mauro, La justicia constitucional (estudios de derecho comparado), traducción de Luis Dorantes Tamayo, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1966, pp. 43-111; González Rivas, Juan José, Análisis de los sistemas de jurisdicción constitucional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 11-93, y González-Trevijano Sánchez, Pedro José, El tribunal constitucional, Navarra, Aranzadi, 2000, pp. 33-35.



resolver la contradicción de tesis 2/2000, en su sesión del 23 de mayo de 2002, a través de la cual, en esencia, determinó que:

... la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral... deberán en el futuro abstenerse, de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de leyes, aun cuando se pretenda realizarlo so pretexto de buscar su inaplicación, así como de incurrir nuevamente en inobservancia a la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se sigue igualmente de lo anterior, que las tesis que se han sentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaren a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no pueden ser consideradas como jurisprudencias y por ello no existe obligación alguna de acatarlas.²⁸

En efecto, cuando en dicha resolución de contradicción de tesis se estableció que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede examinar la constitucionalidad de ley alguna, ni siquiera para determinar su inaplicación, y que por ello no son jurisprudencia las tesis que sustentó el Tribunal Electoral sobre la inaplicación a casos concretos de normas legales electorales que se había estimado como inconstitucionales, se clausuró la posibilidad de que se actualizara un sistema integral para el control de la constitucionalidad en la materia electoral (incluida la aplicación de disposiciones legales que contravinieran los usos y costumbres indígenas y en forma mediata lo previsto al respecto en la Constitución federal y los tratados internacionales respectivos).

Ciertamente, uno de los sectores para el control de la constitucionalidad está conformado por las acciones de inconstitucionalidad, el cual es de tipo abstracto, en tanto que opera para plantear la no conformidad de leyes electorales con lo previsto en la Constitución federal y permite la expulsión del ordenamiento jurídico nacional de leyes inconstitucionales, cuando así lo resuelve la Suprema Corte, al menos, por mayoría de ocho votos de sus integrantes; el otro sector está integrado por los medios de impugnación de que conocen las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades electorales, por lo que se trata de un control concreto; sin embargo, existe un tercer sector que corresponde a los actos, resoluciones y sentencias en que se aplica una norma que repute como inconstitucional, respecto del cual, al tenor de lo razonado en la resolución que recayó en la contradicción 2/2000 y sus correlativas tesis de jurisprudencia que llevan por rubro: CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE

²⁸ Vid., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XV, junio de 2002, pp. 5-85.



JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES; LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD; TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES; TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTE DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ya no podría examinarse la constitucionalidad de la norma legal en cuestión, a través del acto de aplicación.

Esto es, dicho en términos más claros, la inconstitucionalidad del acto de autoridad que podría examinar la Sala Superior tendría que derivar directa e inmediatamente del mismo acto de autoridad y no de la ley que se invoque para fundarlo.

Esta situación se evidencia si se recuerda que en otras materias distintas de la electoral, para el control de constitucionalidad no existe resquicio alguno que sustraiga ciertos actos, resoluciones, sentencias o leyes de dicho control; efectivamente, es procedente la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, para el control de constitucionalidad de normas generales, así como también lo es el juicio de amparo, en el cual se puede controvertir la constitucionalidad de un acto, resolución o sentencia que, por sí mismo, infrinja la Constitución federal, o bien, que adolezca de ese vicio al ser resultado de un acto de aplicación de una ley inconstitucional (como claramente ocurre en los casos de las leyes autoaplicativas o en aquellos otros en que se revisan sentencias en que se aplican normas inconstitucionales, artículos 114, fracción I, y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo).

Los ámbitos o zonas de inmunidad para los actos, resoluciones y sentencias que se funden en disposiciones inconstitucionales son amplios, atendiendo a lo siguiente:

En atención a los sujetos legitimados para intentar la acción de inconstitucionalidad (partidos políticos, integrantes de órganos legislativos federales o de las entidades federativas, así como Procurador General de la República), con la posibilidad que se había abierto con la tesis ya no vigente de la Sala Superior sobre la inaplicación de normas legales inconstitucionales, era factible que sujetos a los que les estaba vedado acudir a la acción de inconstitucionalidad, como los ciudadanos (entre los cuales, desde luego, están comprendidos los indígenas y sus pueblos y comunidades) y las agrupaciones políticas nacionales, o bien, las organizaciones de



observadores, cuestionaran la constitucionalidad de una ley, a través de los medios de impugnación en materia electoral.

Inclusive, los partidos políticos de nueva creación que no existieran en forma anterior a la entrada en vigor de una ley, podían intentar los medios de impugnación de que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para cuestionar en forma indirecta y mediata su constitucionalidad a través del cuestionamiento del acto de aplicación; sin embargo, con el criterio que surgió de la resolución de contradicción de tesis 2/2000, esta posibilidad se clausuró.²⁹

En razón de la cuestión temporal debe tenerse en cuenta que:

- a) Una gran cantidad de disposiciones y ordenamientos legales electorales federales y locales son anteriores a la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 (en la cual se amplió la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a la materia electoral), mismos que no pueden ser examinadas a través de dicho medio de impugnación y, en cambio, sí era jurídicamente posible controlar, en forma mediata e indirecta, atendiendo a la interpretación que había realizado la Sala Superior, para desaplicar normas inconstitucionales en actos jurídicos concretos;
- b) El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el correspondiente medio oficial (artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución federal), por lo cual los sujetos legitimados para intentar la demanda (cierto porcentaje de los integrantes de los órganos legislativos, el Procurador General de la República y los partidos políticos nacionales, según corresponda), sólo disponen de ese plazo para cuestionar la constitucionalidad de una norma legal; es decir, una vez transcurrido el plazo sin que se impugne la norma, ya no habría medio jurídico alguno para impedir que se controlara la constitucionalidad de dicha norma, cuando es claro que los principales vicios, inconsistencias o problemas de inconstitucionalidad, en forma razonable, lógica o evidente, se pueden apreciar o surgen con la aplicación de la misma, y

²⁹ Al respecto, con Eduardo García de Enterría, puede recordarse que los partidos políticos, en forma ordinaria, acuden al expediente de la instrumentalización partidista de la Constitución, a fin de preservar condiciones favorables para la preservación del poder y excluir fuerzas políticas que les disputen el poder, por lo que es poco previsible que se modifiquen aquellas normas que sirvan para tal propósito. Cfr., La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 184-191.





- c) Si en un primer momento, con toda oportunidad legal y en la acción de inconstitucionalidad, se hubiere cuestionado la constitucionalidad de una disposición legal (en tanto acto abstracto), aunque a través de conceptos de invalidez deficientes o inadecuados para evidenciar dicha contradicción o porque no se hubieran incluido en forma expresa todos los preceptos violados en el escrito inicial, considerando lo previsto en el artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tampoco habría posibilidad que a través de los medios de impugnación electorales, se conociera de agravios que sí fueran adecuados para cuestionar, en última instancia, la constitucionalidad de una ley, sólo que mediante el señalamiento directo e inmediato del acto, resolución o sentencia concretos en que se hubieren aplicado dichas normas tildadas de inconstitucionales.

En la medida en que ni el Tribunal Electoral ni la Suprema Corte tienen atribuciones para desaplicar normas inconstitucionales, es claro que no hay vía procesal alguna por la cual se puedan controlar actos, resoluciones o sentencias en que se apliquen normas inconstitucionales, por lo cual sería deseable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación encontrara nuevas razones jurídicas para hacer posible este tipo de control, o bien, que se efectuara una reforma constitucional y legal para proscribir ese ámbito de inmunidad para el control de constitucionalidad.

Medios de impugnación federales y procesos electorales indígenas

En el presente apartado, se harán algunas puntualizaciones en cuanto a los probables obstáculos procesales que pueden enfrentar los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes, para acudir ante la Sala Superior a fin de que se resuelvan los conflictos electorales que puedan ocurrir con motivo de sus procesos electorales, asimismo, se hará énfasis en aquellos criterios que ha establecido la Sala Superior en beneficio de los indígenas y los justiciables, con el propósito de facilitar el acceso a la tutela judicial efectiva, así como el imperio de la ley y la Constitución federal.

Indudablemente, los ordenamientos jurídicos de referencia serán la LGSMIME y la LOPJF, así como también se aludirá a los diversos criterios que se han sentado por la propia Sala Superior, incluidos los que derivan de un total de 18 medios de impugnación federales (15 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano —5 de ellos acumulados— y 3 juicios de revisión constitucional electoral), en que se han abordado cuestiones relacionadas con los usos y costumbres indígenas, los cuales se identifican en el cuadro 1 que se identifica



como «Medios de impugnación en materia electoral relacionados con la cuestión indígena».³⁰ Igualmente, se hará referencia a 16 asuntos más que corresponden a elecciones realizadas en el estado de Tlaxcala bajo el sistema de usos y costumbres, pero en los que no se dilucidaron aspectos directos e inmediatamente relacionados con pueblos o comunidades indígenas, salvo uno que se incluye en el cuadro 1. Estos últimos asuntos se identifican en el cuadro 2 que se denomina «Medios de impugnación relativos a procesos electorales realizados mediante usos y costumbres (Tlaxcala)».

A. Aspectos generales. En cuanto a los criterios de interpretación que se establecen para la resolución de medios de impugnación previstos en la ley adjetiva de referencia, sólo se admiten el gramatical, el sistemático y el funcional, y ante la falta de una disposición expresa, se autoriza la aplicación de los principios generales del derecho; empero, en materia de interpretación podría considerarse que rige un criterio preponderante que es el que se expresa en el deber a cargo del Estado mexicano de tomar debidamente en consideración las prácticas, usos o derecho consuetudinario de los pueblos interesados, conservando y protegiendo sus costumbres e instituciones propias, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales o garantías individuales establecidos en el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; en resumen, al interpretar las normas jurídicas sustantivas y procesales, en materia de elecciones bajo el sistema consuetudinario indígena, se debe evitar toda forma de asimilación e integración a otra cultura o modo de vida impuesto (artículos 2, párrafo 1, de la LGSMIME, así como 4, 5, 8 y 12 del Convenio número 169).

Al respecto, en las sentencias recaídas en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano marcados como 1 (SUP-JDC-037/99) y 5 (SUP-JDC-109/2001), en el cuadro 1 que va al final de este trabajo, la Sala Superior arribó a la conclusión de que, de conformidad con los usos y costumbres indígenas, en el primer caso, la asamblea comunitaria que se realizaba durante las elecciones de concejales al ayuntamiento municipal de Asunción Tlacolulita, Oaxaca, debían efectuarse en el lugar en que tiene su sede el palacio municipal y, en el segundo, que las elecciones de presidente auxiliar municipal en la población de Francisco I. Madero, municipio de Nanacamilpa, Tlaxcala, se llevan a cabo bajo el sistema consuetudinario, en el que se efectúa una asamblea comunitaria. En el primer caso, se formó la tesis relevante que tiene por rubro USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS, COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES

³⁰ Vid., De la Peza, José Luis, «Los usos y costumbres indígenas y la justicia electoral en México», en Revista de Investigaciones Jurídicas, n° 22, 1998, México, Escuela Libre de Derecho, pp. 429-504.



(Legislación del Estado de Oaxaca), publicada en la página 323 del Informe 2001-2002 del magistrado presidente Fernando Ojesto Martínez Porcayo.

En lo que corresponde al objeto del sistema de medios de impugnación regulado por la LGSMIME, es necesario tener presente que los principios de constitucionalidad y legalidad que deben regir en los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades electorales, van en función de los valores e instituciones sociales, económicos, culturales o políticos propios de los indígenas, y de los demás principios atinentes a los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes, incluidos los de las comunidades equiparables, los cuales se recogen en las normas específicas fundamentales; es decir, la Constitución federal y el Convenio 169 [artículos 3, párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME, y 2, párrafo 1; 4, párrafo 1, y 5 del Convenio 169], pero sin que de ello derive que los usos y costumbres indígenas puedan vulnerar los derechos fundamentales o humanos que se reconocen en el ordenamiento jurídico (artículo 2º, apartado A, fracciones I y II de la Constitución federal y 8, párrafo 2, del Convenio 169). Ciertamente, este reconocimiento a la obligación de respetar los usos y costumbres indígenas por parte de los ciudadanos y las autoridades se ve reflejada en el caso 1 del cuadro 1 y que también dio lugar a la tesis relevante que tiene el rubro **USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS** (Legislación del Estado de Oaxaca), visible en la página 323 del Informe 2001-2002 del magistrado presidente Fernando Ojesto Martínez Porcayo.

Mención especial merece el asunto identificado como 11 (SUP-JDC-013/2002), porque, en la sentencia relativa, la Sala Superior consideró que los usos y costumbres no pueden contravenir lo previsto en la Constitución federal, los tratados internacionales y la normativa estatal, específicamente los derechos humanos y fundamentales, por lo cual confirmó la invalidación decretada por la Legislatura local, erigida en colegio electoral, según se aprecie en el criterio relevante que lleva por rubro **USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO**, publicada en las páginas 320 y 321 del Informe 2001-2002 del magistrado presidente Fernando Ojesto Martínez Porcayo. El tratamiento en dicha sentencia es excepcional.

También, a propósito con los criterios de interpretación de la ley, por ejemplo, en el estado de Puebla, se dispone que, para la aplicación de las normas electorales, se tomarán en cuenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución federal (actualmente el 2º), los usos, costumbres y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas del estado, siempre y cuando no se violen los principios rectores en la materia (artículo 3º del Código Electoral del Estado de Puebla). La importancia de una disposición semejante es manifiesta, si se tiene presente que el sistema jurídico nacional se ha diseñado como de control concentrado de la constitucionalidad (así se ha entendido por los órganos jurisdiccionales



federales), lo cual dificulta la invalidación de normas jurídicas y aplicación directa de la Constitución federal por las autoridades competentes en los estados.

B. Sujetos procesales, legitimación y personería. La relación procesal en materia contencioso electoral federal está articulada básicamente entre el actor (quien está legitimado para presentar o interponer medio de impugnación, por sí o a través de su legítimo representante); la autoridad responsable (la cual es la que emite el acto, resolución o sentencia impugnado) y, en su caso, el tercero interesado, es decir, aquel sujeto que tiene un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible como el que pretende el actor), así como el órgano de decisión del medio de impugnación (ya sea que se trate de una instancia indígena o local y, en última instancia, la Sala Superior del Tribunal Electoral), según se dispone en los artículos 184; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos e) y f), de la LOPJF, así como 12; 83, párrafo 1, incisos a), fracciones I y II, y b), y 87 de la LGSMIME.³¹

A los anteriores sujetos procesales, cabe agregar al coadyuvante, el cual es el candidato que puede intervenir en el medio de impugnación que hubiere sido promovido por el partido político que lo hubiere registrado como tal. La viabilidad de esta figura procesal, en la materia que ahora es objeto de análisis, sólo ocurre en el juicio de revisión constitucional electoral,³² ya que, en el otro medio de impugnación federal, el candidato o ciudadano debe presentarlo por sí mismo y en forma individual (artículos 12, párrafo 3, y 79 de la LGSMIME).

Un aspecto delicado, en la materia indígena, se puede desprender del criterio de jurisprudencia, publicado en Justicia electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 4, año 2001, páginas 23 a 25, y establecido por la Sala Superior por unanimidad de votos de sus integrantes, bajo el rubro y con el texto siguientes:

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES. La interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de

³¹ Gómez Lara, Cipriano, Teoría general del proceso, 8ª ed., México, Harla, 1990, 251-277; Guasp, Jaime, Derecho procesal civil, 4ª ed., Madrid, Civitas, 1998, 91-199, y Pérez González, Jesús, Derecho procesal administrativo mexicano, México, Porrúa, 2000, pp. 45-130, pp.

³² A pesar de que en el artículo 12, párrafo 3, de la LGSMIME, se determina que la figura del candidato coadyuvante exclusivamente es procedente en los juicios de apelación, inconformidad y revisión, así como el recurso de reconsideración, lo cierto es que se ha admitido su intervención en los juicios de revisión constitucional electoral, como se puede apreciar en el asunto con número de expediente SUP-JRC-172/2001 y SUP-JRC-173/2001 acumulados, resuelto por unanimidad de votos de los integrantes de la Sala Superior, en su sesión del treinta de agosto de dos mil uno.



Impugnación en Materia Electoral, en relación con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y especialmente los principios rectores en la materia electoral federal consignados medularmente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace patente que los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales, por las siguientes razones: Para la consecución de los valores de la democracia representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía. Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con esas calidades, se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo. Si los actos preparatorios son de carácter instrumental respecto al ejercicio del derecho al sufragio que se lleva a cabo en la jornada electoral, es indudable que las deficiencias, irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar. Sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral. Las circunstancias apuntadas ubican a los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral en condición igual a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características definitorias corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, comunidades que crecen y disminuyen constantemente, carecen de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo o difusos, se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de cualidades acordes con su finalidad y naturaleza, y por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de derechos subjetivos claramente establecidos y acotados, acciones individuales que se conceden solamente a los sujetos que se puedan ver afectados directa e individualmente por determinados actos. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen. En la legislación electoral federal mexicana, no existen esos posibles obstáculos, porque sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, como se advierte, por ejemplo, en el artículo 40, apartado 1, inciso b) de la primera ley citada, pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente



resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia, según se ve en los artículos 13, apartado 1, inciso a); 35, apartados 2 y 3; 45, apartado 1, incisos a) y b), fracción I; 54, apartado 1, inciso a); 65, apartado 1, y 88, apartado 1, todos de la citada ley de medios de impugnación.

Recurso de apelación. SUP-RAP-020/99. Partido Revolucionario Institucional. 6 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-038/99 y acumulados. Democracia Social, Partido Político Nacional, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional. 7 de enero de 2000. Unanimidad de votos respecto al contenido de la tesis. Recurso de apelación. SUP-RAP-039/99. Coalición «Alianza por México». 7 de enero de 2000. Unanimidad de votos.

En efecto, en dicha tesis se establece que, en múltiples ocasiones, los partidos políticos, por su carácter de entidades de interés público, pueden deducir o ejercer cierto tipo de acciones procesales que gozan de las características de las de interés público o colectivas, o bien, de clase o de grupo, por las cuales se tutelan los derechos difusos de las comunidades indeterminadas y amorfas, y se ejercen en favor de los integrantes de cierto grupo, clase o sociedad,³³ lo cual también y quizás en una mayor medida puede presentarse en el caso de las comunidades y pueblos indígenas, ya que se trata de entidades colectivas, máxime que los derechos en conflicto sobre los que pueden versar los litigios electorales involucran pretensiones que no limitan sus alcances o efectos en un sujeto individual, sino que versan sobre normas de conducta que se establecen en beneficio o como prerrogativas de los integrantes del cuerpo electoral comunitario, lo cual hace patente el hecho de que se está frente a intereses colectivos.

³³ Vid., Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, «El acceso a la justicia de los intereses de grupo (Hacia un juicio de amparo colectivo en México)», en Derecho procesal constitucional, México, Porrúa, 2000, pp. 217-237, y Hernández Martínez, María del Pilar, Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, pp. 32-119.



Esta situación está vinculada, como ya se anticipó, con las características del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ya que se trata de un medio de impugnación que sólo puede ejercerse por los ciudadanos en forma individual y por su propio derecho (artículo 79 de la LGSMIME); sin embargo, ha sido por efecto de las sentencias que se han visto beneficiadas las comunidades, cuando sólo insta o acude uno de sus integrantes, ante la instancia jurisdiccional, según ocurrió en el asunto relativo a la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/99 (asunto marcado como número 1 del cuadro 1), en cuyo caso a pesar de que la demanda sólo fue suscrita por dos ciudadanos del municipio de Asunción Tlacolulita, distrito judicial de Yautepec, estado de Oaxaca, se vieron beneficiados los integrantes de las comunidades comprendidas en el citado municipio, cuando se revocó el decreto legislativo por el cual se establecía que no se realizarían elecciones de concejales al ayuntamiento municipal, y se ordenó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca que realizara lo suficiente, necesario y razonable para que se llevaran a cabo las elecciones extraordinarias en esa comunidad (al respecto, véanse los asuntos marcados como 1, 2 y 12 en el cuadro 1).³⁴

Empero, ciertamente fue como efecto o consecuencia de la sentencia que se vio beneficiada la comunidad y no, de entrada, porque se hubiere reconocido la posibilidad de que uno o más integrantes de la comunidad o pueblo indígena pudieran ejercer una acción de clase o grupo en beneficio de los intereses colectivos, a fin de que se tuviera como parte promovente a la comunidad o pueblo, como ciertamente ocurre, por ejemplo, en el amparo agrario (artículo 214, fracción II, de la Ley de Amparo).

De acuerdo con lo anterior, por lo que respecta a la representación o personería, según lo dispuesto en la LGSMIME, sólo tiene sentido abordarla en cuanto al juicio de revisión constitucional electoral, el cual, en principio, está reservado para los partidos políticos. Dicha figura procesal se reconoce en los siguientes supuestos: a) Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable que hubiere dictado el acto o resolución impugnado; b) Los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al que le hubiere recaído la resolución impugnada; c) Los que hubieren comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al que le hubiere recaído la resolución impugnada, y d) Los que tengan facultades de representación, de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo (artículo 88 de la LGSMIME).

³⁴ Vid., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Elección de concejales al ayuntamiento del municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por usos y costumbres (caso Oaxaca), n° 4, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, 427 pp.



En el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el cual no se admite ningún tipo de representación, el ciudadano debe presentar la demanda por sí mismo y en forma individual. De acuerdo con la experiencia en esos juicios, si no se cuestiona o controvierte la personalidad por parte de la autoridad responsable o el tercero interesado, es común que el órgano jurisdiccional la tenga por reconocida, pero, si se controvierte, es seguro que los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas tengan dificultades para acreditar su personalidad. Sobre este particular, es oportuno recordar lo dispuesto en el artículo 215 de la Ley de Amparo, en cuyo texto expresamente se prevé que, ante la omisión de la justificación de la personalidad, se debe prevenir a los interesados y por separado solicitar a las autoridades correspondientes la documentación relativa.

Ahora bien, cabe pensar en la posibilidad de que los indígenas o los integrantes de una comunidad equiparable, acudan en el juicio para la protección de los derechos político-electorales y el juicio de revisión constitucional electoral como terceros interesados o, sólo en el caso de juicio mencionado en segundo término, como coadyuvantes (en términos de lo dispuesto en los artículos 6, párrafo 1, y 12, párrafos 1 y 2, en relación con el 89, todos de la LGSMIME).

En la materia electoral, está lo previsto en el artículo 19, párrafo 1, inciso d), de la LGSMIME, así como otras tesis que se precisan más adelante, en las cuales se ha establecido que, ante la omisión en el acompañamiento a la demanda de la documentación necesaria para acreditar la personalidad, la autoridad jurisdiccional puede formular el requerimiento respectivo, con el apercibimiento de tener por no presentado el medio, y que si dicha información obrara en el expediente o en constancias que se hubieren allegado a los autos por cualquier otra de las partes, se tendría por suficiente para acreditar la personalidad o la calidad de representante (si en este último caso se tratara del juicio de revisión constitucional electoral).

A continuación se alude a ciertos casos que si bien no están relacionados específicamente con los usos y costumbres indígenas, por lo que no se precisan en el cuadro 1, lo cierto es que su importancia reside en que son muestra de criterios que van en abono de facilitar el acceso a la justicia electoral. En los asuntos con números de expediente SUP-JDC-109/2001, SUP-JDC-134/2001, SUP-JDC-137/2001, SUP-JDC-138/2001, SUP-JDC-139/2001, SUP-JDC-142/2001, SUP-JDC-005/2002 y SUP-JDC-008/2002, los ciudadanos acudieron ante la Sala Superior, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es decir, por sí mismos y en forma individual, en tanto que en los asuntos con diverso número de expediente SUP-JRC-351/2001, SUP-JRC-007/2002, SUP-JRC-013/2002 y SUP-JRC-019/2002, los ciudadanos acudieron a través de sus representantes, por lo que se admitió el juicio de revisión constitucional electoral. Todos los casos estaban motivados en las elecciones



de presidentes auxiliares municipales en el estado de Tlaxcala.³⁵ Al respecto, es útil consultar la tesis que lleva por rubro CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PARA IMPUGNAR LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EN QUE PARTICIPEN (legislación del Estado de Tlaxcala), publicada en las páginas 227 y 228 del Informe 2001-2002 del magistrado presidente Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Las implicaciones de la decisión de la Sala Superior en cuanto a la procedencia de uno u otro juicio, son claras, porque están sujetos a distintas reglas procesales; por ejemplo, sólo en el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano operaba la suplencia de la deficiencia de los agravios. Además, la relevancia de estos asuntos está dada por el hecho de que, a pesar de que el juicio de revisión constitucional electoral está reservado a los partidos políticos, la Sala Superior lo estimó procedente en dichos casos, en aras de favorecer el acceso a la administración de justicia en la materia.

Por otra parte y en vía ejemplificativa, puede aludirse a los casos que sobre el particular podrían presentar según el desarrollo que se tenga en la legislación local. Verbi gratia, en Oaxaca, no se prevé la participación de los partidos políticos (artículos 114 a 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca), es más, expresamente se dispone que los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista, razón por la cual, en principio, aquellos no tendrían legitimación para impugnar el desarrollo, realización, resultados y validez de dichos procesos electorales normados por el derecho consuetudinario indígena, por lo cual parece lógico concluir que sólo lo serían los integrantes de los pueblos o comunidades indígenas; sin embargo, los partidos políticos podrían impugnar la determinación que hiciera el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca sobre los municipios que renovarían concejales bajo dicho régimen, así como la publicación del catálogo general de los mismos que apareciera en el periódico oficial del Estado (artículo 114 del código electoral local).

Otro aspecto que resulta esencial en materia de legitimación y personería es el que reside en la acreditación de la calidad de indígena o de integrante de una comunidad equiparable, por el promovente del medio de impugnación, ya que dicho aspecto que puede no estar controvertido y presumirse, será fundamental para obligar a la autoridad jurisdiccional a observar las normas relativas no sólo a los aspectos sustantivos, sino adjetivos o procesales, de acuerdo con los alcances que, en este trabajo, se han reconocido al derecho a la tutela judicial efectiva y sus proyecciones en la materia indígena. Como se sabe, en la Constitución federal se recogen los

³⁵ Vid., Olmedo, Raúl, El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares, Tlaxcala, Comuna, 1999, 177 pp.



criterios objetivo y el subjetivo, el cual es fundamental, ya que basta con que el sujeto se considere a sí mismo como parte de una comunidad o pueblo indígena, o bien, tenga la conciencia sobre su identidad indígena o de una comunidad equiparable, para que se le repute como tal, con independencia de cualquier otro criterio, como sería el etnolingüístico o geográfico, por ejemplo.

Al respecto, es conveniente advertir que, en los asuntos de que conoce la Sala Superior, no está prevista legalmente la defensoría de oficio o un servicio de asesoría jurídica similar, como ocurre, por ejemplo, con la Defensoría de Oficio del Estado de México, la Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista, la Dirección de Defensoría de Personas y Comunidades Indígenas de la Defensoría Social del Estado de San Luis Potosí, el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Subjefatura para Asuntos Indígenas de la Defensoría de Oficio en Chiapas, respecto de los cuales, por cierto, no aparece expresa su competencia en la materia electoral, sino limitada para los asuntos agrarios, civiles, familiares o penales. Igualmente, si la autoridad responsable es un órgano comunitario indígena, seguramente también enfrentará dificultades similares a las que deben sortear los promoventes indígenas, en lo relativo a la capacitación técnica para participar exitosamente en los litigios electorales.

C. Medios de impugnación procedentes. El número de medios de impugnación electoral de que conoce el Tribunal Electoral es amplio, ya que son los siguientes siete: Recurso de revisión, recurso de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral y juicio para dirimir los conflictos o diferencias entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Sin embargo, sólo a través de dos juicios que toca resolver a la Sala Superior, específicamente del juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se pueden impugnar actos, resoluciones o sentencias de las autoridades locales que estén relacionados con el derecho de las comunidades indígenas, porque, según se anticipó, aquéllas serían competentes para, en una instancia local, ocuparse de los conflictos electorales que se presenten entre los integrantes de las comunidades o pueblos indígenas, así como de los pueblos equiparables.

Aunque pareciera que la gran variedad de recursos y juicios se puede traducir en una característica que constituya un obstáculo o dificultad para acceder a la administración de justicia en la materia electoral, lo cierto es que a través de la labor interpretativa de la Sala Superior se ha entendido que una interpretación favor acti en los casos en que exista error en la designación o elección del medio de impugnación, esa circunstancia no puede generar su improcedencia, ya que debe dársele al escrito respectivo el trámite que corresponda al medio de impugnación que en realidad proceda si, entre otras condiciones, se identifica en forma patente el acto, resolución o sentencia que se impugna y aparece manifestada con claridad la voluntad del inconforme de oponerse a dicho acto y no aceptarlo, como se estableció en





la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA, la cual fue publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 1, 1997, páginas 26 y 27, así como aquella tesis relevante que figura con el rubro MEDIOS DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA, misma que fue publicada en las páginas 96 y 97 del Suplemento número 5 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2002, en el cual se establece que el criterio de jurisprudencia debe hacerse extensivo a aquellos casos en que el error se produzca con motivo de la confusión derivada de intentar un medio impugnativo federal cuando lo correcto sea invocar uno de los contemplados en las leyes estatales respectivas y viceversa.

Son ejemplos prácticos de lo anterior, los casos que ocurrieron en los siguientes expedientes que se citan, en que se recondujo la vía y la Sala Superior decidió no desechar los medios de impugnación presentados equivocadamente por los promoventes, ya que los candidatos presentaron demanda de juicio de revisión constitucional electoral (SUP-JRC-328/2001 y SUP-JRC-412/2001) y lo procedente era el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-134/2001 y SUP-JDC-008/2002), mientras que un representante del candidato presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-142/2001) y lo procedente, según criterio de la Sala Superior, era el juicio de revisión constitucional electoral (expediente SUP-JRC-019/2002). Otros ejemplos, en que sí se trataba de juicios relativos a integrantes de comunidades indígenas, son los que se señalan como casos 16, 17 y 18 del cuadro 1, en que los ciudadanos presentaron la demanda de juicio de revisión constitucional electoral, siendo que lo procedente era el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (casos 1, 4 y 11 del cuadro 1).

Sin perjuicio de lo anterior, nada impide que los indígenas, o bien, sus comunidades o pueblos puedan resentir alguna afectación con motivo de los procesos electorales federales, lo que, en principio, llevaría a ponderar la pertinencia de que se les reconociera como partes, al menos, en el juicio de inconformidad o el recurso de reconsideración (sin dejar de aceptar los problemas procesales que derivan de juicios en que se reconoce una mayor participación a los partidos políticos y que, en su caso, tendrían que sortearse a través de interpretaciones favor acti y conformes con lo previsto en la Constitución federal), ya que están vinculados con los resultados electorales, si bien, parece difícil que sean aplicables las reglas que derivan del derecho consuetudinario indígena, ya que se trata de procedimientos para la elección de órganos de representación popular federales (presidente de la República, así como diputados y senadores al Congreso de la Unión).

D. Plazos. Uno de los aspectos más delicados en materia de medios de impugnación y que incide en lo indígena, es el relativo al plazo para su presentación, ya que tan sólo es de cuatro



días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o de que se hubiere notificado. La brevedad del plazo de referencia, se explica porque, en la materia comicial, la interposición de los medios de impugnación no tiene efectos suspensivos sobre el acto, resolución o sentencia impugnado, lo cual no impide que las etapas del proceso electoral o de los actos realizados fuera del mismo, se vayan consumando o clausuren; es decir, no hay posibilidad de dar marcha atrás en un proceso de progresión ineluctable; además, existe un término fatal para que sea factible y jurídicamente posible la reparación o restablecimiento de un derecho que haya sido violado con el acto de autoridad, el cual consiste en la fecha que se haya fijado para la toma de posesión del funcionario elegido o la instalación del órgano de representación popular, artículos 41, párrafo segundo, fracción IV; 99, párrafo cuarto, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso e), de la Constitución federal, así como 7; 8; 10, párrafo 1, inciso b), y 86, párrafo 1, incisos d) y e), de la LGSMIME. El incumplimiento de estos requisitos procesales tiene su expresión como causa de improcedencia, conocidos como extemporaneidad en la presentación de la demanda e irreparabilidad del acto de autoridad [artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la LGSMIME].

Además, lo anterior se agrava por el hecho de que, cuando se está en presencia de un proceso electoral, el cómputo de los plazos es de momento a momento, y no siéndolo, sólo se consideran los días y horas hábiles.

Estas prescripciones legales deben tenerse en cuenta, porque los medios y vías de comunicación en las comunidades indígenas, en la mayoría de los casos, no se encuentran lo suficientemente desarrollados para que fluya la información pertinente y se determine con certeza que hubieren tenido conocimiento pleno del acto positivo o negativo, la resolución o sentencia que les perjudica, en la medida en que hablen español los integrantes de los pueblos indígenas o no siendo su caso se les dé a conocer en su lengua o dialecto para considerar que se enteraron del acto de autoridad. Además, también sería necesario asegurar condiciones que permitan concluir que comprenden los alcances jurídicos de aquel, así como el hecho de que, en forma oportuna, tengan noticia del acto de autoridad y a través de los medios asequibles para sus condiciones y estado cultural se notifique a las instancias autóctonas y sujetos auténticamente interesados, cumpliendo con los términos inherentes al derecho humano a la tutela judicial efectiva en materia indígena, lo cual se abordó en el capítulo inicial de este trabajo. Lo anterior, en el entendido de que dichos términos podrían aplicarse directamente, en tanto ley fundamental de toda la Unión, por el órgano controlador de constitucionalidad y que forma parte, por ende, del control concentrado.

Al respecto, debe tenerse presente lo que se estableció en la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO, misma que apareció en las páginas 11 y 12 del Suplemento número 5 de Justicia Electoral. Revista del



Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2002, en el cual, en síntesis, se sostiene que cuando no exista certidumbre sobre el momento en que el promovente de un medio de impugnación electoral tuvo conocimiento del acto impugnado debe tenerse como aquella en que se presente el mismo, ya que para tener por actualizada una causa de improcedencia se debe de encontrar plenamente acreditada, además de ser manifiesta, patente, clara, inobjetable y evidente.

Igualmente, lo que se señaló en las tesis relevantes que van con el acápite NOTIFICACIÓN DE ACTOS Y RESOLUCIONES ELECTORALES DE ÍNDOLE ADMINISTRATIVA. SU DIFUSIÓN POR ESTRADOS NO SURTE EFECTOS SI LA LEY PREVÉ UNA FORMA DE NOTIFICACIÓN DISTINTA (Legislación del Estado de Oaxaca y similares) y NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN. DIFERENCIA ENTRE SUS EFECTOS JURÍDICOS (Legislación del Estado de Aguascalientes), publicadas en las páginas 99 a 101 del Suplemento número 5 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2002, así como las diversas que tienen por rubro NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ (Legislación del Estado de Coahuila), ACTO IMPUGNADO. SU CONOCIMIENTO COMO BASE DEL PLAZO PARA INTERPONER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN; ACTO RECLAMADO, SU CONOCIMIENTO PRIMIGENIO SIRVE DE BASE PARA INCONFORMARSE (Legislación de Chiapas), y PLAZOS LEGALES. SU COMPUTACIÓN PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO O LA LIBERACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS DE TRACTO SUCESIVO, las cuales están contenidas en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la primera, la segunda y la cuarta en el Suplemento número 3, año 2000, páginas 18, 19, 25, 26 y 62, y la tercera en el Suplemento número 4, año 2001, página 35.

En dichas tesis se establece que debe asegurarse el conocimiento cierto por los justiciables de los actos de autoridad para que les paren perjuicio y se aseguren las condiciones que les permitan prevenir y tener noticia oportuna sobre el acto de que se trate, ya que la notificación tiene por objeto preconstituir la prueba de su conocimiento por parte del destinatario, para que quede vinculado en lo que lo afecte o beneficie, y si lo considera contrario a sus intereses, de ser el caso, pueda inconformarse; también que cuando la notificación se realiza por estrados es necesario que, en el lugar destinado para la práctica de dicha diligencia, se fije copia o transcriba la resolución a notificarse, pues así el interesado puede tener la percepción real y verdadera de la determinación judicial que se le comunica y puede establecerse la presunción legal y humana de que la conoce, así como se determina que el cómputo del plazo en los actos de tracto sucesivo, no tiene un punto o momento fijo, ya que producen efectos de manera alternativa y constante, en el entendido de que el plazo renace en tanto no se agota o consume el acto y sus efectos.

En relación con lo anterior, en los casos marcados como 1, 7, 8, 9, 10, 13, 15 y 17 del cuadro 1 insertado al final de este documento, se presentaron supuestos en que los plazos fueron



decisivos para que se resolviera en cierto sentido. En el primer asunto, se trató de las elecciones de concejales al ayuntamiento municipal de Asunción Tlacolulita, Oaxaca, en que la demanda se presentó impugnando dos actos de autoridad distintos: Uno consistente en un decreto legislativo y el otro en una omisión del Consejo General del Instituto Estatal Electoral. Respecto del primero de los actos de autoridad, la demanda fue presentada el 1° de septiembre de 1999, mientras que el decreto legislativo por el cual se invalidaron las elecciones fue publicado el 31 de diciembre de 1998, por lo que se sobreseyó en el juicio, en tanto que la impugnación de la omisión fue considerada oportuna, ya que se trataba de un acto de tracto sucesivo. En los asuntos restantes, las demandas fueron desechadas, porque se consideró que se había consumado en forma irreparable el acto de autoridad, dado el momento en que había ocurrido la impugnación de ese acto, la fecha en que se había recibido el medio de impugnación en la Sala Superior y la data en que habían tomado posesión los concejales municipales, o bien, que era extemporánea la impugnación. Empero, en estos casos la oportunidad de la demanda fue lo decisivo para que la Sala Superior desechara el medio de impugnación.

E. Requisitos relativos al escrito de demanda. En el caso de los medios de impugnación procedentes para resolver cuestiones relativas a las elecciones en que intervienen indígenas (juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano o juicio de revisión constitucional electoral), ya sea que enteramente se rijan por el sistema de usos y costumbres (Campeche y Oaxaca, por ejemplo), o bien, regulándose por el derecho codificado o legislado, se establezcan disposiciones específicas para su beneficio (verbi gratia, Chiapas, Puebla, San Luis Potosí y Tabasco), el escrito de demanda debe presentarse ante la autoridad responsable.

Es innegable que esta regla procesal (artículo 9, párrafo 1, de la LGSMIME), también puede representar un aspecto de difícil cumplimiento para los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, según ocurra alguna de las siguientes hipótesis: i) Si se llegan a prever legalmente instancias locales para la resolución de sus conflictos (como ocurre con el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca), no siempre se encuentran cercanas a los lugares en que tienen su asiento las comunidades indígenas, y ii) Si están ubicadas en el lugar en que se sitúa la comunidad indígena, para el caso de que fuera una instancia que se hubiere establecido en el propio sistema normativo indígena para la regulación y solución de sus conflictos internos, ya sea como instancia responsable de resolver las diferencias entre los indígenas o como autoridad responsable del desarrollo del proceso electoral respectivo, tendría que tener la preparación necesaria para dar cumplimiento a todas y cada una de las cargas procesales que relacionadas con la fase procesal de tramitación pesan sobre una autoridad responsable en materia electoral.

Por ejemplo, el dar aviso sobre la presentación del medio de impugnación; la publicación mediante cédula de lo anterior para que, en su caso, comparezcan los terceros interesados o coadyuvantes; la remisión oportuna del medio de impugnación, las pruebas y demás





documentación del promovente, así como, en su caso, los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, y la documentación que se estime necesaria para la resolución del asunto, y la rendición del informe circunstanciado, en términos de lo previsto en los artículos 6, párrafo 1; 12, párrafo 1, inciso b); 17, párrafos 1 a 3; 18; 89, y 90 de la LGSMIME.

Además, la trascendencia de la presentación en forma de la demanda, esto es, ante la autoridad responsable, tiene una importancia capital, ya que para el caso de que se interponga ante una autoridad que no es la responsable por no serle propio el acto, si bien ésta tiene la obligación de remitirlo de inmediato a la responsable, ese hecho no es suficiente para interrumpir la caducidad, según se prescribe en los artículos 9, párrafos 1 y 3, y 17 de la LGSMIME, y deriva de lo que se establece en las tesis relevantes que llevan los rubros MEDIO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA EMISORA DEL ACTO COMBATIDO. DEBE REMITIRSE DE INMEDIATO A ÉSTA (Legislación de Zacatecas), y MEDIO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA SEÑALADA COMO RESPONSABLE. DESECHAMIENTO, publicadas en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 2, año 1998, páginas 58 a 60.

Sin embargo, es conveniente traer a colación el criterio que se estableció mediante la tesis relevante que aparece bajo el rubro DEMANDA PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE DEBE CONSIDERARSE VÁLIDA CUANDO EXISTEN SITUACIONES IRREGULARES QUE ASÍ LO JUSTIFIQUEN, en las páginas 41 y 42 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 3, año 2000, la cual va en beneficio de los justiciables, porque, en la parte conducente, se precisa que en situaciones excepcionales, basadas en un determinado acontecer particular, en torno a los hechos ocurridos de manera concreta y diferente a los comunes, y que pueden originar, a la postre, que la presentación atinente se realice de modo distinto; por ejemplo, cuando el acto reclamado se efectúe, en una población distinta a la sede de la autoridad responsable, por lo que, si en este lugar se exhibe el medio de impugnación respectivo, es perfectamente válido, aunque tal sitio no corresponda al asiento de la autoridad responsable.

Los asuntos marcados como 1 y 16 del cuadro 1 que se incluye al final de este trabajo, dieron lugar a sendas tesis relevantes relacionadas con el particular. Una primera lleva por rubro DEMANDA. SUPUESTO EN QUE SU PRESENTACIÓN ANTE UNA SOLA DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, NO PROVOCA SU DESECHAMIENTO, y MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SE DEBE DAR VISTA A LA AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE CUANDO EL ESCRITO DE DEMANDA SE HAYA PRESENTADO ANTE AUTORIDAD RESPONSABLE DIVERSA, las cuales fueron publicadas en las páginas 251, 252, 287 y 288 del Informe 2001-2002 del magistrado presidente Fernando Ojesto Martínez Porcayo, los cuales están relacionados con la elección de concejales al



ayuntamiento municipal de Asunción Tlacolulita, estado de Oaxaca y en los cuales los ciudadanos presentaron la demanda ante una sola de las autoridades responsable, situación que no fue obstáculo para que se admitiera la demanda, sólo que preservando el derecho de defensa de la autoridad responsable ante la que no se presentó la demanda.

En lo que respecta a los requisitos de carácter formal relativos al escrito de demanda por el cual se presenta el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, debe destacarse el hecho de que la demanda debe presentarse por escrito, a diferencia de lo que ocurre en ciertas materias en que, por ejemplo, cabe la posibilidad de que se presente en forma oral o por comparecencia (artículo 17 de la Ley de Amparo).

En cuanto a los elementos que debe presentar el contenido de la demanda (nombre del actor; domicilio para recibir notificaciones; mención clara y expresa de los hechos, los agravios y preceptos violados, entre otros), debe precisarse que, en la LGSMIME (artículos 9, párrafo 1), el incumplimiento de dichos requisitos no necesariamente acarrea la improcedencia del medio de impugnación (salvo la falta de firma, artículo 9, párrafo 3).

Por ejemplo, cuando no se señala domicilio para oír y recibir notificaciones o éste no resulta cierto, ello sólo provoca que se requiera al promovente para que lo señale y que el domicilio se ubique en el lugar que tenga su sede la sala competente (la Sala Superior) y, si aquél omite cumplir con el requerimiento, las notificaciones se hacen por estrados, excepto en el caso de la sentencia, la cual se puede notificar por correo certificado o telegrama [artículos 9, párrafo 1, inciso b), y 27, párrafos 1 y 6; 84, párrafo 2, inciso a), y 93, párrafo 2, inciso a), de la LGSMIME]. Similar situación ocurre cuando no se autoriza a cierta persona para recibir notificaciones, ya que las notificaciones personales se pueden hacer con la persona que se encuentre en el domicilio respectivo (artículo 27, párrafo 3).

Ahora bien, el Tribunal Electoral ha sostenido el criterio en el sentido de que si no se acompaña el documento para acreditar la personería, la autoridad jurisdiccional competente debe formular un requerimiento para que el promovente exhiba la documentación respectiva y sólo ante su incumplimiento se puede hacer efectivo el apercibimiento legal respectivo, teniendo por no presentada la demanda [artículo 19, párrafo 1, inciso b)]; sin embargo, aun ante el incumplimiento de dicho requerimiento se puede tener por acreditada la personería si en el expediente existen otros medios por lo cuales quede demostrado que se está autorizado para actuar en el proceso, sin importar que dichos elementos provengan de los demás sujetos del proceso, en observancia del principio procesal de adquisición procesal, en este sentido pueden consultarse las tesis de jurisprudencia que figuran con los rubros PERSONERÍA. DEBE TENERSE POR ACREDITADA CUANDO LOS DOCUMENTOS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE LA ACREDITEN Y SE ESTÉ PROVEYENDO SOBRE EL ESCRITO DE DEMANDA, y PERSONERÍA. CASOS EN QUE EL





TRIBUNAL ELECTORAL PUEDE REQUERIR SU ACREDITAMIENTO (Legislación de Colima), así como la tesis relevante con el rubro PERSONERÍA. SE DEBE TENER POR ACREDITADA, AUNQUE LA PRUEBA PROVENGA DE PARTE DISTINTA A LA INTERESADA, las cuales fueron publicadas en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplementos números 4, 3 y 1, páginas 26 y 27; 61 y 62, y 29, respectivamente.

En este mismo sentido también hay cierta tesis de jurisprudencia de la Sala Superior, por la cual se ha admitido que la persona designada para oír y recibir notificaciones puede presentar las promociones necesarias para cumplir los requerimientos relativos a la acreditación de la personería del promovente, con la misma finalidad de facilitar el cumplimiento de formalidades ad probationem. Dicha tesis lleva por rubro AUTORIZADO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES. PUEDE ACREDITAR LA PERSONERÍA DEL PROMOVENTE, EN CUMPLIMIENTO DE TAL REQUERIMIENTO, que se publicó en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento número 1, año 1997, páginas 19 y 20.

Además de lo que se señaló al referirse a las facultades que, para suplir ciertas deficiencias procesales del promovente, tiene la Sala Superior y su repercusión para garantizar la eficacia del derecho a la tutela judicial efectiva, en esta oportunidad, es importante destacar que los requisitos formales del recurso o la demanda en los medios de impugnación, no deben entenderse como formalidades o solemnidades, pues, en el caso de la expresión de agravios, es suficiente con que se exponga un argumento o razonamiento que esté dirigido a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad para que se entre al estudio del escrito inicial del promovente, así como el que los agravios de los actores o recurrentes pueden desprenderse de cualquier parte del escrito de demanda o recurso, como el capítulo expositivo, el de hechos, el de puntos petitorios, así como el de fundamentos de derecho que se estimen violados, siempre y cuando se expresen con claridad las violaciones legales o constitucionales y sin que sea imprescindible que se expongan en un capítulo específico, según tesis de jurisprudencia que llevan por rubros AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR Y AGRAVIOS, PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL, publicadas en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplementos números 4 y 2, años 2001 y 1998, páginas 5, así como 11 y 12, respectivamente.

De acuerdo con lo anterior y considerando las atribuciones de la Sala Superior para suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios, si el promovente no identifica adecuadamente el acto de autoridad o a la responsable, es dable que a través de la aplicación de dicha suplencia y, de acuerdo con los hechos que se expongan en la demanda o medio de impugnación, se identifique por la autoridad jurisdiccional dicho acto y a la responsable, sin que haya lugar a la improcedencia del medio.



Sobre el particular, cabe precisar que los partidos políticos poseen financiamiento público federal y estatal, si es que son nacionales, y solamente este último si son locales, lo que les permite asegurar que cuenten con áreas jurídicas y personal capacitado para interponer los medios de impugnación, lo cual supone que no tendrán dificultades procesales para cumplir, al menos, con los requisitos correspondientes y que sean procedentes los recursos o juicios. Sin embargo, no se encuentran en la misma situación las comunidades y pueblos indígenas, por problemas estructurales y de grados de integración a la cultura prevaleciente, razones por las cuales es previsible que enfrenten dificultades procesales para la mera procedencia de sus medios de impugnación.

Al respecto, en el asunto marcado con el número 1 en el cuadro 1 de este trabajo, se suplió la deficiencia en la argumentación de los agravios precisamente en la identificación de los actos y autoridades responsables, a partir de lo que se había expuesto en el texto íntegro del escrito de demanda de los ciudadanos, así como en cuanto a la identificación de los agravios (al respecto puede consultarse la resolución recaída en el expediente SUP-JDC-037/99, el cual se identifica como número 1 en el cuadro 1).

F. Improcedencia y sobreseimiento. En la ley, se prevén en forma enunciativa las causas de improcedencia que dan lugar al desechamiento de los recursos o demandas, o bien, al sobreseimiento en los juicios o recursos. Ciertamente, en los artículos 9, párrafo 3; 10; 11; 79; 80, párrafo 2; 81; 86, y 88, párrafo 2, de la LGSMIME se preceptúan las causas expresas y las derivadas de la ley que operarían, en términos generales, tratándose del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral. Al respecto, en las páginas 51 y 52 del Suplemento número 4 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, año 2001, la Sala Superior ha establecido la tesis relevante que enseguida se transcribe:

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

En el artículo 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que, en la ley, se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas «el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado», lo cual, aunado a lo dispuesto en el artículo 17, párrafos segundo y tercero, de la propia Constitución, por cuanto a que los tribunales deben estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, así como el que se garantizará la independencia judicial y la plena ejecución de sus resoluciones, obligan a tener un mayor celo en la aplicación de las causas de improcedencia que se prevén expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las que derivan de la normativa aplicable en la materia. Una intelección cabal del enunciado constitucional «efectivo acceso a la jurisdicción del Estado», derivada de una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones citadas, debe entenderse como el derecho de





los ciudadanos que conforman las respectivas comunidades indígenas a lo siguiente: a) La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado; b) La real resolución del problema planteado; c) La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional, y d) La ejecución de la sentencia judicial. Esta última conclusión se apunta porque los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórico, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado.

Sala Superior. S3EL 024/2000

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99. Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

De dicha tesis destaca la concepción de el derecho humano al efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, así como sus alcances específicos en materia de indígenas, según lo que se estableció en el presente trabajo en el capítulo 1, pero llama más la atención en cuanto a la necesidad de garantizar a las comunidades y pueblos indígenas un acceso real a la jurisdicción del Estado, mediante la dispensa de una justicia en la que sus integrantes puedan defenderse sin que se interpongan impedimentos procesales en los que indebidamente se desconozca o prescinda de sus particulares circunstancias, por lo cual el actuar de los órganos jurisdiccionales en la materia electoral debe impedir que en sus resoluciones o sentencias imperen los formalismos exagerados e innecesarios, entiéndase como los requisitos de procedibilidad que obstan al ejercicio de ese derecho, para el efecto de que se decida materialmente o en el fondo el problema planteado.

Es decir, en la aplicación de las normas jurídicas que obstan o impidan la progresión de la acción procesal se deben efectuar interpretaciones restrictivas, porque, en última instancia, se traducen en medidas que restringen el ejercicio del derecho humano a la administración de justicia, luego entonces, a la inversa, tratándose del ejercicio del derecho se deben realizar interpretaciones extensivas que favorezcan su puesta en práctica. Para ilustrar lo anterior, es oportuno tener presentes varias tesis de jurisprudencia y relevantes que han sido publicadas en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sostenidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral, que ya han sido referidas en párrafos anteriores, pero dentro de las que no se han citado, destacan las siguientes: i) AMPLIACIÓN DE DEMANDA. CASOS EN QUE SE ADMITE POR NO AFECTAR LOS PRINCIPIOS DE



DEFINITIVIDAD Y PRECLUSIÓN; ii) CONSENTIMIENTO COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA, NO SE ACTUALIZA POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ANTERIORES APOYADOS EN LOS MISMOS FUNDAMENTOS QUE EL RECLAMADO; iii) DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA COMO REQUISITO DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE TENERSE POR SATISFECHO CUANDO POR CAUSAS AJENAS AL PROMOVENTE RESULTA DIFÍCIL O IMPOSIBLE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS LOCALES; iv) DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO; v) IMPROCEDENCIA NO SE ACTUALIZA SI SE IMPUGNA EN UN MISMO ESCRITO DOS ACTOS RELACIONADOS CON UNA ELECCIÓN; vi) JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA; vii) IMPROCEDENCIA. LAS CAUSAS QUE SE FUNDAN EN DEFICIENCIA DE LA DEMANDA SÓLO SE ACTUALIZAN SI SON IMPUTABLES A LOS PROMOVENTES, y viii) PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES.

La primera de las tesis está referida al caso en que atendiendo a los derechos de defensa y audiencia, cuando en fecha posterior a la presentación de la demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, se debe admitir la necesidad de que la autoridad jurisdiccional del conocimiento le dé oportunidad de defensa respecto de los hechos novedosos o desconocidos, dado que no se le puede exigir a los justiciables que se defiendan de lo que ignoran que existe o de hechos novedosos o desconocidos, dado que no se les puede exigir a los justiciables que se defiendan de lo que ignoran que existe o de hechos que pueden ocurrir en el futuro, porque esto implicaría propiamente exigir lo imposible, a lo que nadie está obligado.

En la segunda de las tesis, se establece que las circunstancias de que las autoridades electorales emitan actos correspondientes a una elección determinada con base en una correcta interpretación o aplicación de las disposiciones legales conducentes, sin que las personas afectadas las hayan combatido en su oportunidad, a través de los medios de impugnación previstos en la ley, no constituyen motivo legal para considerar consentidos los nuevos actos que se emitan en relación a las elecciones siguientes, porque las normas por las cuales se prevén causas de improcedencia son disposiciones específicas que sólo admiten la interpretación estricta y rechazan la extensiva, o la que se funde en la analogía o en la mayoría de razón. En la tercera, se prescribe que el requisito de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, consistente en que el acto o resolución impugnado sea definitivo y firme, debe tenerse por satisfecho si por causas no atribuibles al promovente, como el transcurso del





tiempo y las circunstancias propias del desarrollo del proceso electoral local, la posibilidad de una restitución cabal de derechos a los actores, a través de un medio impugnativo local que, en principio, es el formalmente idóneo para lograrla, se ve inmersa en un alto grado de dificultad o genera tal imposibilidad material.

En la cuarta de las tesis invocadas, se establece que el promovente está exonerado de agotar los medios de impugnación previstos en la ley local, en los casos en que su agotamiento se traduzca en una amenaza para los derechos sustanciales que son objeto de un litigio, porque su tramitación y los plazos respectivos impliquen la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos, o bien, sus consecuencias, pudiéndose considerar el acto objeto de firme y definitivo para ocurrir en la vía constitucional.

En la quinta, se determina que la improcedencia de un medio en que se impugnan dos elecciones distintas, está referida a aquellos supuestos en que a través de un mismo escrito se pretende impugnar dos resultados electorales diversos correspondientes a dos diferentes elecciones, lo que no se presenta cuando, por ejemplo, se impugna un decreto legislativo que anula el resultado de una elección municipal y se impugna también la omisión de cierta autoridad responsable de la preparación de la elección para convocar a una elección extraordinaria, ya que esta última no sólo no corresponda a la etapa de resultados de alguna elección, sino que significa que no se ha dado inicio al proceso electoral extraordinario alguno.

En la sexta, se dilucidan ciertos requisitos particulares que rigen en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como el que el promovente sea ciudadano mexicano; que lo promueva por sí mismo y en forma individual, y que haga valer violaciones a cualquiera de los siguientes derechos de votar o ser votado, de asociación individual y libre para participar para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, el cual debe entenderse con un carácter formal y basta para que se tenga por satisfecho el que se manifieste que se resiente una afectación al mismo.

En la penúltima de las tesis señaladas, se establece que las causas de improcedencia que se fundan en meras deficiencias de la formulación de la demanda, operan cuando las irregularidades de que adolecen son imputables a los promoventes, por provenir de su incuria o descuido, pero no cuando se originan en la insuficiencia o falta de claridad de las leyes o en la actitud o actuación incompleta o indebida de las autoridades que las aplican, que razonablemente puedan provocar confusión o desconcierto en los justiciables e inducirlos a error en la redacción o presentación de los escritos de promoción o interposición de los juicios o recursos. En la última se determina que el principio de definitividad sólo opera respecto de actos de autoridades responsables de organizar las elecciones, mas no respecto de actos de autoridades distintas de aquellas o de los partidos políticos.



En el asunto marcado como 1 del cuadro 1 de este artículo, se hacen auténticas interpretaciones pro actione por la Sala Superior, en cuanto a la interpretación de los requisitos generales de los medios de impugnación y específicos en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, relacionados con la legitimación y personería; los requisitos formales de la demanda; los requisitos especiales de procedencia; la oportunidad en la presentación de la demanda, y la posibilidad de que fuere modificado o revocado el acto o resolución.

G. Materia probatoria. En cuanto a la aportación de pruebas, es pertinente subrayar que un primer aspecto que debe demostrarse, sólo en caso de que no se reconociera por la contraparte o estuviera controvertido, como ya se anticipó en la sección relativa a sujetos procesales, legitimación y personería, es que el promovente, el tercero interesado o el coadyuvante, pertenece a una comunidad o pueblo indígena, o bien, a una comunidad equiparable.

Por otra parte, vale subrayar que si la violación reclamada versa exclusivamente sobre puntos de derecho, desde luego, no es necesario exhibir alguna probanza, ya que el derecho no es objeto de prueba; sin embargo, en la materia indígena, en principio, existe la necesidad de acreditar que efectivamente cierto comportamiento es el debido por derivar de una práctica vigente en la comunidad o el pueblo. Es decir, se tiene que probar que una conducta o procedimiento determinado es el obligado por estar de acuerdo con la costumbre indígena; en este aspecto debe hacerse hincapié en que un criterio de identidad puede consistir en determinar que cierta prescripción es válida por provenir del órgano comunitario respectivo (asamblea comunitaria, consejo de ancianos o principales, Gran Consejo Maya, anciano mayor, alcalde, dignatarios, etcétera) y porque se haya establecido siguiendo los procedimientos conducentes (plebiscito, consulta, resolución, etcétera).³⁶

Como se ve, estos particulares (en su caso, acreditación de la calidad del promovente o tercero interesado, o bien, del mismo coadyuvante, así como la comprobación del uso o costumbre indígena en materia electoral), por sí mismos, representan un elemento de complicación para los indígenas o integrantes de las comunidades equiparables, ya sea como parte o autoridad responsable autóctona, las autoridades responsables (administrativas o jurisdiccionales) y la propia Sala Superior, puesto que cada uno de ellos tendrán que acreditar, motivar, fundar y justificar su actuar y decisiones. En el caso de la parte promovente o bien,

³⁶ Vid., Aguiló Regla, Joseph, *Teoría general de las fuentes del derecho*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 87-99; González Trevijano, Pedro José, *La costumbre en derecho constitucional*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, pp. 15-244; Paladin, Livio, *Le fonti del diritto italiano*, Bolonia, Il Mulino, 1996, pp. 381-411, y Sánchez Ferriz, Remedio, *El Estado constitucional y su sistema de fuentes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 463-468.



en su caso, tercero interesado o coadyuvante, porque, según se prescribe en el artículo 15 de la LGSMIME, debe acreditar la costumbre y hechos controvertidos, salvo que fueren reconocidos. Esta situación demanda del actor o promovente, o bien, de su representante, así como del tercero interesado o coadyuvante, cierta preparación técnico-procesal para poder aportar, en tiempo y forma, las evidencias y probanzas que permitan acreditar no sólo sus afirmaciones y los extremos de los hechos que quiera demostrar, sino la misma costumbre, y, en su caso, su calidad de indígena o integrante de una comunidad equiparable. Esto puede dificultarse todavía más si se tiene presente que la mayoría de las reglas o tradiciones en las comunidades indígenas se transmiten oralmente.³⁷

Inclusive, existe un reconocimiento normativo de la oralidad del derecho consuetudinario indígena, así como mecanismos jurídicos para remontar dicha peculiaridad. Por ejemplo, en el artículo 55 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, se dispone que el Estado reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, con características propias y específicas, según la etnia a la que correspondan, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adoptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias; en el artículo 24 de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, se prescribe que, cuando por falta de antecedentes en el respectivo registro estatal, exista duda sobre la pertenencia de una persona a alguna comunidad indígena, o bien, se requiera el conocimiento de sus usos, costumbres y tradiciones de cierta comunidad, los jueces de paz y conciliación indígena y los jueces municipales, están facultados para proporcionar los informes correspondientes, los cuales tienen valor de dictamen pericial, oyéndose previamente a las autoridades tradicionales del lugar (en similar sentido, el 23 de la Ley Orgánica del Estado de Chiapas), así como en el artículo 3º, fracción VIII, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, se dispone que los sistemas normativos internos son el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.

Por lo que atañe a los órganos que deban conocer de los procesos en que se resuelvan conflictos electorales, también se puede presentar el problema relativo a la identificación del uso y costumbre indígena vigente y válido, ya que éste, la mayoría de las veces, es oral, flexible y resultado del consenso o una convención comunitaria. Esto es, el órgano de decisión debe identificar que el órgano de la comunidad que establezca el uso o costumbre cuente con

³⁷ Vid., Cordero Avendaño de Durand, Carmen, El derecho consuetudinario indígena en Oaxaca, Oaxaca, Instituto Estatal Electoral, 2001, p. 15.



la legitimación suficiente para que cierto comportamiento o conducta se reputa como debido, o bien, que la norma de conducta efectivamente se trate de la repetición constante, uniforme y generalizada de un acto, o bien, derive del deseo expresado libremente por el pueblo o comunidad de que se trate, o bien, por el órgano comunitario respectivo, como una manifestación de un valor o institución social, económico, cultural o político propio, o parte de ellos. En suma, dos elementos permiten determinar si una conducta corresponde a un uso y costumbre vigente y válido: el órgano que lo establece y el procedimiento de creación.

En la materia probatoria, un problema adicional para los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas también está representado por el tipo de medio de impugnación que es procedente, ya que, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales, no existen limitaciones como las contempladas en el juicio de revisión constitucional electoral, para el ofrecimiento y aportación de pruebas, pues en este último sólo se admite en casos extraordinarios y siempre y cuando se trate de pruebas supervenientes que sean determinantes para acreditar la violación reclamada (artículos 6, párrafo 1, y 91, párrafo 2, de la LGSMIME). Es decir, la decisión de los promoventes indígenas de acudir en uno u otro medio (en el caso del juicio de revisión constitucional electoral, a través de un representante),³⁸ también tiene trascendencia en el aspecto probatorio, además, de la posibilidad de que opere la suplencia de la deficiencia de la demanda o no, como ya se anticipó.

Aunque las pruebas que, en la materia electoral, se pueden ofrecer, admitir y desahogar constituyen un catálogo amplio, ya que incluye las documentales públicas y privadas, las técnicas (todo elemento aportado por los descubrimientos de la ciencia), las presuncionales legales y humanas, así como la instrumental de actuaciones, lo cierto es que, considerando las características de los usos y costumbres indígenas, puede ser limitado, máxime si se tiene presente que las pruebas confesionales, testimoniales y periciales, las cuales pueden ser idóneas para evidenciar la costumbre indígena y accesibles para los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, están sujetas a ciertas condiciones que dificultan su acceso para aquéllos (artículo 14 de la LGSMIME).

Por ejemplo, en el caso de la confesional y las testimoniales sólo pueden ser ofrecidas y admitidas cuando versen sobre las declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos

³⁸ Suponiendo que en dicho supuesto impere un criterio similar al que se sentó por la Sala Superior en los asuntos del Estado de Tlaxcala, en que candidatos a presidente auxiliar municipal propuestos por la ciudadanía, acudieron a través de sus representantes y se recondujo el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como juicio de revisión constitucional electoral, cuando no lo hacían originalmente por medio de este último juicio.



queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho, en tanto que en el caso de la pericial sólo puede ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y sus resultados, siempre y cuando el desahogo sea posible en los plazos legalmente establecidos, debiéndose cumplir, además, con los siguientes requisitos: i) Ser ofrecida junto con el escrito de impugnación; ii) Señalar la materia sobre la que versará la prueba, exhibiendo el cuestionario respectivo con copia para cada una de las partes; iii) Especificar lo que se pretende acreditar con la misma, y iv) Señalar el nombre del perito que se proponga y exhibir su acreditación técnica. A diferencia de lo que ocurre en otras materias, por ejemplo, la laboral, en que se prevé expresamente la posibilidad de que la junta nombre a los peritos que corresponden a la parte trabajadora, cuando lo solicite, por no estar en posibilidad de cubrir los honorarios correspondientes (artículo 824, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo), en la electoral, de manera literal, no se dispone esta posibilidad.

Sin embargo, de acuerdo con lo que se mencionó al hacer referencia a ciertas atribuciones de los magistrados de la Sala Superior, se estima oportuno reiterar las posibilidades que, sobre el particular, pueden representar las facultades directivas para: i) Formular requerimientos necesarios para la integración de los expedientes, como lo son de informes a las autoridades, los partidos y agrupaciones políticas y los particulares; ii) Decretar la realización de cualquier diligencia, y iii) Acordar el desahogo o perfeccionamiento de pruebas, entre las cuales figura la pericial.³⁹ La importancia de la atribución mencionada en último término, permitiría dar vigencia al derecho a la tutela judicial efectiva en su contenido público subjetivo y de manera análoga al espíritu que inspira a la legislación social laboral que es el equilibrio procesal de las partes colocadas en situación desigual, porque se podría disponer que, por ejemplo, se desahoguen pruebas periciales antropológicas o etnográficas, etcétera, así como la intervención de intérpretes.

Además de lo señalado, es preciso traer a colación la obligación procesal que corre a cargo de la autoridad responsable en el período de tramitación del medio de impugnación, ya que ésta debe remitir a la Sala Superior del Tribunal Electoral, la copia del documento en que conste el acto o resolución impugnado, la demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder, así como cualquier otro documento que estime necesario para la resolución del asunto [artículo 18, párrafo 1, incisos b) y f), de la LGSMIME]. Esta prescripción, como se aprecia nítidamente, va en beneficio de la dilucidación de la verdad en el asunto que se lleva al conocimiento y decisión de la Sala Superior y resulta claramente aplicable al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (artículo 6, párrafo 1, de

³⁹ Vid., la tesis de jurisprudencia que tiene el rubro DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER, la cual fue publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, Suplemento n° 3, año 2000, pp. 39-41.



la LGSMIME), no así tratándose del juicio de revisión constitucional electoral (artículo 90, párrafo 1, de la LGSMIME); sin embargo, en este último caso debe recordarse lo que se señaló a propósito de las facultades directivas de los magistrados electorales de la Sala Superior. Asimismo, debe tenerse presente la advertencia formulada sobre la capacidad técnico procesal de las autoridades responsables que sean parte del sistema comunitario para la administración de justicia en materia electoral, si fuera el caso de que así se estableciera por los constituyentes y legisladores ordinarios locales.

El sistema de valoración que se prevé en la LGSMIME es mixto, ya que si bien las pruebas tienen valores predeterminados o tasados, finalmente lo que prevalece es la atribución que se reconoce a la Sala Superior para valorar las pruebas atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, considerando los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí todas las probanzas (artículos 14 y 16 de la LGSMIME), lo cual abre una infinidad de posibilidades que van en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes.

Resulta llamativa la disposición jurídica que rige en San Luis Potosí, en cuya Ley de Peritos del Estado de San Luis Potosí (artículo 15, fracción III), se prescribe que tratándose de personas que pretendan fungir como peritos en alguna o algunas de las etnias del Estado se debe cumplir, entre otros, con el requisito relativo a la presentación de certificación del Instituto Nacional Indigenista por la cual se haga constar que el interesado domina la lengua de que se trate, así como el idioma español o, en su caso, constancia de autoridades tradicionales de alguno de los pueblos indígenas que hablen la lengua respectiva. Sin perjuicio de las evidentes ventajas que representa la inclusión de normas jurídicas como la señalada, también es necesario incluir normas jurídicas por las cuales no sólo se asegure el conocimiento del idioma del pueblo indígena de que se trate, sino de otras que atañen al dominio o conocimiento por el perito de los usos, costumbres y prácticas de la comunidad específica a la que pertenezca el indígena o la colectividad de que se trate, ya que inclusive dentro de las comunidades que pertenezcan a una misma etnia o pueblo, puede variar el contenido y alcances del derecho consuetudinario y aun dentro de una misma comunidad, puesto que el derecho indígena es, por definición, local y dinámico.

H. Notificaciones. Las notificaciones en los procesos relativos a los medios de impugnación electoral, deben hacerse a más tardar al día siguiente en que se emita el acto o dicte la resolución o sentencia, tratándose del juicio de revisión constitucional electoral, y, en el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano dentro de los dos días siguientes, y pueden hacerse en cualquier día y hora, a fin de garantizar la oportuna comunicación de los actos y determinaciones judiciales. Además, los mismos pueden hacerse personalmente, por estrados, oficio, correo certificado o telegrama, e inclusive por fax, según





se requiera para la eficacia del acto, resolución o sentencia a notificar (artículos 6, párrafo 1; 26 a 30; 83, párrafo 2, y 93 de la LGSMIME).

Sobre el particular, es necesario subrayar la facultad que se establece en favor del órgano jurisdiccional para ordenar que la notificación se realice de la manera en que se asegure la eficacia del acto, caso en el cual se deberá motivar el acto respectivo en las particulares circunstancias de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, o bien, de esas mismas colectividades. Es decir, se deberá atender al grado de desarrollo de los medios y vías de comunicación, así como al hecho de que se debe garantizar la comprensión por los indígenas del acto, resolución o sentencia a notificar (esta misma consideración deberá tenerse presente para efectos del cómputo de plazos).

I. Procedimiento. En general puede decirse que los medios de impugnación en materia electoral y de ahí de los que podrían presentar los indígenas, tiene una tramitación sencilla, ya que es suficiente con la presentación de la demanda ante la autoridad responsable, inclusive, ante una sola de ellas si es que fueren varias las responsables (como sucedió en el asunto marcado como 1 del cuadro 1 que va al final de este trabajo), para que dé inicio al procedimiento e integre el expediente respectivo, haciéndolo llegar a la Sala Superior en forma inmediata, una vez que han transcurrido los plazos concernientes a la tramitación. Igualmente, esa misma sencillez y prontitud se refleja en la fase de sustanciación y en la resolución, ya que, por ejemplo, desde que se recibe el expediente en la Sala Superior del Tribunal Electoral hasta que se resuelve el medio de impugnación, sólo de manera excepcional se llega a requerir alguna documentación al actor o promovente, o bien, imponer alguna otra carga procesal (artículos 6, párrafo 1; 17 a 25, y 89 a 93 de la LGSMIME).

J. Sentencias, efectos y ejecución. Como se estableció al inicio del presente subtema, en los medios de impugnación electoral que tienen que ver con procesos electorales indígenas, la Sala Superior del Tribunal Electoral debe dictar su sentencia antes de que se instale el órgano colegiado de gobierno o que tome posesión el funcionario respectivo (ya sea dentro de lo que aquí se identificó como sistema integracionista o en el originario), o bien, atendiendo a las distintas etapas de los procesos electorales, por lo que constitucional y legalmente no se puede prolongar indefinidamente la decisión de un medio de impugnación [artículos 10, párrafo 1, inciso b); 80, párrafo 2, y 86, párrafo 1, incisos d) y e), de la LGSMIME].

En virtud del carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia que se establece en favor del Tribunal Electoral; la especialización que se le reconoce como integrante del Poder Judicial de la Federación para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias en esa materia (con lo que se da coherencia y unidad al sistema jurídico nacional); el carácter de definitivas e inatacables de sus resoluciones, y la facultad que posee para decidir con plenitud de jurisdicción los asuntos que son objeto de su



conocimiento, se puede concluir que es amplia la atribución que tiene la Sala Superior para, en el juicio de revisión constitucional electoral, proveer lo necesario a fin de reparar la violación constitucional que se haya cometido, y, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que se le hubiere violado, incluida, en ambos casos, la posibilidad de disponer lo necesario para garantizar la plena y completa ejecución de sus sentencias o resoluciones. Es decir, dicha Sala Superior tiene facultades plenas para reparar la violación alegada, en términos de lo dispuesto en los artículos 17, párrafos segundo y tercero; 99, párrafos primero y cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución federal; 184; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos e) y f), de la LOPJF, así como 6, párrafo 1; 84, párrafo 1, y 93, párrafo 1, inciso b), de la LGSMIME.

Dicha naturaleza jurídica se ha traducido en que los asuntos que se someten a la decisión del Tribunal Electoral, en tanto instancia última, límite o máxima, dentro del sistema jurídico nacional, para el control de constitucionalidad y legalidad, se pueden resolver con plenitud de jurisdicción, ya sea modificando, revocando o inclusive confirmando el acto de autoridad impugnado, en forma definitiva e inatacable, ya que, tratándose de los medios de impugnación indicados que se presentan ante la Sala Superior, ésta constituye la última instancia (respecto de aquellos que admiten dos instancias) o la instancia única (en aquellos supuestos en que no se prevea ningún medio de defensa procesal). De ahí que se pueda sostener que se trata de un órgano de jurisdicción plenaria, pues posee atribuciones suficientes, íntegras o completas para decidir o resolver el fondo de los asuntos que se someten a su conocimiento, así como para ejecutar en forma plena y completa sus sentencias.

Esto implica que el Tribunal Electoral, inclusive, puede sustituir a la autoridad responsable para reparar la violación constitucional alegada e igualmente posee atribuciones para disponer cualquier medio que sea necesario a fin de garantizar el disfrute de los derechos político-electorales de los ciudadanos, candidatos, organizaciones de ciudadanos, agrupaciones políticas y partidos políticos.

Inclusive, como se anticipó, la Sala Superior posee facultades suficientes para integrar la ley y, en esa medida, observar el principio de integridad o completitud del ordenamiento jurídico, ya que puede interpretar en forma inmediata y directa las normas de la Constitución federal, para remediar la omisión legislativa o falta de reglamentación de algún derecho fundamental de configuración legal, o bien, realizar interpretaciones conformes con lo previsto en la Constitución federal.⁴⁰

⁴⁰ Cfr., el criterio que se sostuvo por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con n° de expediente SUP-JDC-037/2001, resuelto el 25 de octubre de 2001.



A fin de ilustrar lo anterior, es conveniente citar la siguiente tesis de jurisprudencia que fue publicada en el Suplemento número 5 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2002, página 28, cuyo acápite y texto son los siguientes:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES. Si al tenor de lo dispuesto por el artículo 99, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de ese mismo ordenamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y a quien corresponde resolver en forma definitiva e inatacable los diversos tipos de controversias a que se refieren las fracciones que en él se enuncian, es por demás evidente que de aquí se desprende también la facultad para hacer efectiva la garantía consagrada en el artículo 17 constitucional, toda vez que la función de los tribunales no se reduce a la dilucidación de controversias de manera pronta, completa e imparcial, sino que para que ésta se vea cabalmente satisfecha es menester, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo de este precepto, que se ocupen de vigilar y proveer lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus resoluciones. Por otra parte, si el cumplimiento de las resoluciones corre a cargo de autoridades, éstas deben proceder a su inmediato acatamiento, ya que en términos del artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo funcionario público rinde protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de manera que el acatamiento de los fallos contribuye a que se haga efectiva la garantía individual de acceso a la justicia. De lo contrario, el incumplimiento de esta obligación produce una conculcación a la ley fundamental, que se traduce en causa de responsabilidad de carácter administrativo, penal o político, en términos de los artículos 5, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 212, en relación con el artículo 225, fracción VIII, del Código Penal Federal y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-023/98. Incidente de inejecución de sentencia. Presidenta y Secretario de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado de Yucatán. 7 de julio de 1998. Unanimidad de 6 votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-024/98. Incidente de inejecución de sentencia. Presidenta y Secretario de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado de Yucatán. 7 de julio de 1998. Unanimidad de 6 votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-440/2000 y acumulado. Incidente de inejecución de sentencia. Partidos Políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 11 de diciembre de 2000. Unanimidad de votos.



En esta tesis se hace referencia a la facultad para hacer efectiva la garantía consagrada en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución federal, en virtud de que la función de los tribunales no se reduce a la dilucidación de controversias de manera pronta, completa e imparcial, sino que, para que ésta se vea cabalmente satisfecha, es menester que se ocupen de vigilar y proveer lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus resoluciones.

A manera de conclusión

Como se ve, las facultades que derivan de la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de las sentencias del Tribunal Electoral, específicamente de la Sala Superior, son fundamentales para dar vigencia al alcance específico y auténticamente tuitivo del derecho a la tutela judicial efectiva que proyecta su contenido en los aspectos subjetivo, adjetivo y orgánico en beneficio de los indígenas, sus pueblos y comunidades, así como de las integrantes de las comunidades equiparables. Es decir, la factura de una ley altamente tecnificada y compleja (LGSMIME), en la cual no se plasmó una impronta procesal que reflejara un carácter social en beneficio de ciertos sujetos procesales que están en una situación desventajosa, con carencias ancestrales y necesidades específicas, sólo puede verse disminuida, atenuada y sorteada con las interpretaciones pro actione e in mellis que viene llevando a cabo la Sala Superior como custodio o garante de la eficacia de la Constitución federal, dando paso, en toda su majestuosidad, al imperio de la ley, a la ley del más débil, tomando en serio los derechos, en suma, a la vigencia del Estado social y democrático de Derecho.



Cuadro 1. Medios de impugnación en materia electoral relacionados con la cuestión indígena

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
1	SUP-JDC-037/99	Oaxaca	Ciudadanos	Decreto del Congreso del Estado por el cual se invalidó la elección de concejales al ayuntamiento municipal de Asunción Tlacolulita, y omisión del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca para convocar a elecciones extraordinarias.	Sobreseimiento en cuanto al decreto de invalidación de la elección. Se ordena al Consejo General del Instituto Estatal Electoral que disponga lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, se realicen elecciones extraordinarias.	Se realiza interpretación <i>favor acti</i> para posibilitar la tutela judicial efectiva. Se suple deficiencia de agravios y se estiman fundados los mismos.
2	SUP-JDC-037/99 Incidente de ejecución de sentencia	Oaxaca	Ciudadanos	Incumplimiento de la sentencia recaída en el expediente principal.	Se declara infundado el incidente.	La no realización de elecciones no fue responsabilidad del Consejo General, sino de ciertos ciudadanos que se negaron a entregar la sede del ayuntamiento municipal en que se debían realizar las elecciones, de acuerdo con los usos y costumbres del lugar.
3	SUP-JDC-038/99	Oaxaca	Ciudadanos	Decreto del Congreso del Estado por el cual se invalidó la elección de concejales al ayuntamiento municipal de Asunción Tlacolulita.	Desechamiento de la demanda por presentación extemporánea del juicio.	Ya se había presentado el juicio de revisión constitucional electoral.
4	SUP-JDC-001/2000, SUP-JDC-003/2000 y SUP-JDC-004/2000 acumulados	Oaxaca	Ciudadanos	Decretos del Congreso del Estado por los cuales declara la desaparición del ayuntamiento constitucional de Santiago Ixtayutla y se faculta al Ejecutivo del Estado para designar al administrador municipal, hasta en tanto se den las condiciones para designar al consejo municipal.	Desechamiento de la demanda porque la autoridad modificó el acto impugnado quedando sin materia el medio de impugnación.	Se emitió nuevo decreto del legislativo por el cual se convocó a elecciones extraordinarias.
5	SUP-JDC-109/2001	Tlaxcala	Ciudadanos	Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala por el cual no se registra a la fórmula de candidatos a presidentes municipales auxiliares, propietario y suplente, en la población de Francisco I. Madero, municipio de Nana-camilpa.	Confirmación del acuerdo.	El ciudadano que supuestamente había sido propuesto por un grupo de ciudadanos no logró desvirtuar el hecho de que las elecciones en dicha población se realizan mediante un procedimiento electoral consuetudinario, con reglas propias para la renovación de sus autoridades, diferenciadas de aquellas que aplica el Instituto Electoral de Tlaxcala, en el entendido de que el principal órgano de consulta es la asamblea general comunitaria, siendo el caso de que esta decide acerca de la integración de sus autoridades, con base en su tradición, o bien, previo acuerdo o consenso de sus integrantes.



Cuadro 1. Medios de impugnación en materia electoral relacionados con la cuestión indígena

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
6	SUP-JDC-110/2001	Chiapas	Ciudadanos	Acuerdo por el cual el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chiapas canceló el registro y sustitución del candidato a diputado suplente del XXI Distrito Electoral, con cabecera en Tenejapa, solicitada por el Partido Revolucionario Institucional.	Confirmación del acuerdo.	Se canceló el registro porque el partido solicitante del registro manifestó que los habitantes de dicho municipio eran predominantemente indígenas y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37, párrafo 1, fracción XV, del Código Electoral del Estado de Chiapas, en los distritos o municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos preferirán registrar a candidatos indígenas, previo proceso de selección interna en el que se respeten sus tradiciones, usos y costumbres (además, en dicho precepto jurídico, se prescribe que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada). El promovente no acreditó que era indebida la sustitución y que tenía un mejor derecho que el candidato registrado por el partido político.
7	SUP-JDC-001/2002	Oaxaca	Ciudadano	Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca por el cual se declaró válida la elección de concejales en el municipio de San Sebastián Tutla.	Desechamiento de la demanda por consumación irreparable del acto de autoridad, lo que hace imposible jurídica y materialmente dicho efecto.	30 de septiembre de 2001, se realiza la elección. 21 de diciembre de 2001, el Consejo General califica la elección. 28 de diciembre de 2001, se impugna el acto de autoridad. 29 de diciembre de 2001, el Congreso del Estado ratificó la validez de la elección. 1 de enero de 2002, toma de posesión de concejales. 3 de enero de 2002, se recibe el medio de impugnación.
8	SUP-JDC-002/2002	Oaxaca	Ciudadano	Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca por el cual se declaró válida la elección de concejales en el municipio de San Sebastián Tutla.	Desechamiento de la demanda por consumación irreparable del acto de autoridad, lo que hace imposible jurídica y materialmente dicho efecto.	30 de septiembre de 2001 se realiza la elección. 21 de diciembre de 2001, el Consejo General califica la elección. 28 de diciembre de 2001, se impugna el acto de autoridad. 29 de diciembre de 2001, el Congreso del Estado ratificó la validez de la elección. 1 de enero de 2002, toma de posesión de concejales. 3 de enero de 2002, se recibe el medio de impugnación.
9	SUP-JDC-003/2002	Oaxaca	Ciudadano	Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca por el cual se declaró válida la elección de concejales en el municipio de San Sebastián Tutla.	Desechamiento de la demanda por consumación irreparable del acto de autoridad, lo que hace imposible jurídica y materialmente dicho efecto.	30 de septiembre de 2001, se realiza la elección. 21 de diciembre de 2001, el Consejo General califica la elección. 28 de diciembre de 2001, se impugna el acto de autoridad. 29 de diciembre de 2001, el Congreso del estado ratificó la validez de la elección. 1 de enero de 2002, toma de posesión de concejales. 3 de enero de 2002, se recibe el medio de impugnación.
10	SUP-JDC-004/2002	Oaxaca	Ciudadano	Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca por el cual se declaró válida la elección de concejales en el municipio de San Sebastián Tutla.	Desechamiento de la demanda por consumación irreparable del acto de autoridad, lo que hace imposible jurídica y materialmente dicho efecto.	30 de septiembre de 2001, se realiza la elección. 21 de diciembre de 2001, el Consejo General califica la elección. 28 de diciembre de 2001, se impugna el acto de autoridad. 29 de diciembre de 2001, el Congreso del estado ratificó la validez de la elección. 1 de enero de 2002, toma de posesión de concejales. 3 de enero de 2002, se recibe el medio de impugnación.



Cuadro 1. Medios de impugnación en materia electoral relacionados con la cuestión indígena

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
11	SUP-JDC-013/2002	Oaxaca	Ciudadanos	Decreto número 32 de la Quincuagésima Octava Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral, emitido el 31 de diciembre de 2001, por el cual se revocan los acuerdos del Consejo General del Instituto Estatal Electoral que declaró la validez de la elección municipal efectuada en el año 2001 bajo el régimen de derecho consuetudinario en los municipios de Santiago Yaveo, Choapam, entre otros.	Confirmación del decreto legislativo.	Se desestimaron las causas de improcedencia que se hicieron valer por la autoridad responsable y los terceros interesados. Además, se diferencian las atribuciones que se confieren al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, las cuales se reputan como jurisdiccionales, y al Consejo General del Instituto Estatal Electoral, como administrativas y tuitivas de ciertos derechos. A pesar de que se estimó que el decreto legislativo adolecía de falta de fundamentación y motivación, lo cierto es que los agravios se consideraron inoperantes y por ello no se revocó el decreto en cuestión. En el proyecto se realiza un pormenorizado estudio de las disposiciones constitucionales, de derecho internacional público y legislativas que inciden en la materia indígena, para concluir que en la asamblea comunitaria celebrada el 2 de diciembre de 2001, en la cabecera municipal de Santiago Yaveo, para elegir a los integrantes del respectivo ayuntamiento municipal, no se respetó la universalidad del sufragio, ya que sólo se permitió la participación de los ciudadanos residentes en dicha cabecera y no la de aquellos que habitan en las rancherías, congregaciones o núcleos rurales que se encontraban ubicados dentro de los límites territoriales respectivos, sin que existiera causa legal para dicha exclusión, por lo que resultaba incontestable que se había conculcado su derecho fundamental de votar, mediante la utilización de un criterio de diferenciación injusto que atenta contra la dignidad humana y tenía como consecuencia reducir y dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos. En consecuencia, dicha violación sustancial a las reglas constitucionales, internacionales y estatales con que deben operar las elecciones que se rigen por el derecho consuetudinario indígena, según se razonó en la sentencia, era suficiente para invalidar los efectos jurídicos de los comicios y que así devenían en nulos. De esta manera, la Sala Superior consideró, en última instancia, que los usos y costumbres no pueden vulnerar derechos humanos o fundamentales, como erróneamente lo pretendían los ciudadanos promoventes, al buscar la revocación del decreto legislativo.
12	SUP-JDC-023/2002 y SUP-JDC-024/2002 acumulados	Oaxaca	Ciudadanos	Cambio de lugar de la celebración de la asamblea comunitaria para la elección de concejales al ayuntamiento municipal de San Miguel Quetzaltepec, Mixe, Oaxaca; el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca por el cual se declara válida dicha elección, y el decreto del Congreso del Estado por el que se declaran válidas, entre otras, las elecciones de ese municipio.	Desechamiento de la demanda por consumación irreparable de los actos de autoridad, por lo que se hace imposible jurídica y materialmente dicho efecto.	Los actos impugnados datan del 3 de noviembre de 2001 (elección); 21 de diciembre de 2001 (acuerdo), y 3 de diciembre de 2001 (decreto), mientras que las demandas se presentaron el veintidós y veintitrés de febrero de 2002, mientras que la instalación del ayuntamiento ocurrió el 1º de enero de 2002.



Cuadro 1. Medios de impugnación en materia electoral relacionados con la cuestión indígena

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
13	SUP-JDC-745/2002	Oaxaca	Ciudadanos	Acuerdo del 6 de diciembre de 2001 por el cual el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca declaró válida la elección de concejales, en el municipio de San Juan Quiotepec, en el estado de Oaxaca.	Desechamiento de la demanda por consumación irreparable del acto de autoridad, por lo que se hace imposible jurídica y materialmente dicho efecto	10 de noviembre de 2001, se realiza la elección. 6 de diciembre de 2001, el Consejo General califica la elección. 1 de enero de 2002, toma de posesión de los concejales. 22 de mayo de 2002, se impugna el acto. Además, la Sala Superior advirtió que la demanda era extemporánea porque el escrito tenía fecha del 8 de mayo de 2002 y había sido presentado el 22 siguiente, entonces había transcurrido con exceso el plazo para impugnar en forma oportuna.
14	SUP-JDC-1173/2002	Oaxaca	Ciudadanos	Acuerdo del 6 de noviembre de 2001 por el cual el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca declaró válida la elección de concejales en el municipio de Villa Hidalgo Yalalag, estado de Oaxaca.	Desechamiento de la demanda porque el acto impugnado no tiene el carácter de definitivo.	En términos de lo dispuesto en el artículo 122 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Legislatura del Estado debe conocer de la elección de las autoridades municipales por usos y costumbres, para, en su caso, ratificar la validez de las mismas y expedir el decreto correspondiente, por lo cual la determinación del Consejo General no es definitiva.
15	SUP-JDC-003/2003	Oaxaca	Ciudadanos	Oficio número I.E.E./S.G./04388/2002 del 13 de diciembre de 2002, por el cual el secretario del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca informó que por acuerdo de 21 de diciembre de 2001, dicho Consejo General había validado la asamblea general comunitaria de 3 de noviembre de 2001, por medio de la que se habían electo concejales al ayuntamiento de San Miguel Quetzaltepec, y expedido la constancia de mayoría y validez respectiva y que el Congreso del Estado, erigido en colegio electoral, aprobó el decreto por el cual declaró constitucional, calificó como válida y ratificó la elección referida, entre otras cuestiones.	Desechamiento por extemporaneidad en la presentación de la demanda.	16 de diciembre de 2002, los actores conocen el oficio impugnado. 23 de diciembre de 2002, se impugna el oficio.
16	SUP-JRC-152/99	Oaxaca	Ciudadanos	Decreto del Congreso del Estado por el cual se invalidó la elección de concejales al ayuntamiento municipal de Asunción Tlacolulita, y omisión del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca para convocar a elecciones extraordinarias.	Reconducción de la vía.	Se tramitó, sustanció y resolvió como SUP-JDC-037/99.
17	SUP-JRC-264/99	Oaxaca	Ciudadanos	Decretos del Congreso del Estado por los cuales declara la desaparición del ayuntamiento constitucional de Santiago Ixtayutla y se faculta al Ejecutivo del Estado para designar al administrador municipal, hasta en tanto se den las condiciones para designar al consejo municipal.	Reconducción de la vía.	Se tramitó, sustanció y resolvió como SUP-JDC-001/2000 y acumulados.



Cuadro 1. Medios de impugnación en materia electoral relacionados con la cuestión indígena

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
18	SUP-JRC-025/2002	Oaxaca	Ciudadanos	Decreto número 32 de la Quincuagésima Octava Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral, emitido el 31 de diciembre de 2001, por el cual se revocan los acuerdos del Consejo General del Instituto Estatal Electoral que declaró la validez de la elección municipal efectuada en el año 2001 bajo el régimen de derecho consuetudinario en los municipios de Santiago Yaveo, Choápam, entre otros.	Reconducción de la vía.	Se tramitó, sustanció y resolvió como SUP-JDC-013/2002.



Cuadro 2. Medios de impugnación relativos a procesos electorales realizados mediante usos y costumbres (Tlaxcala)

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
1	SUP-JDC-134/2001	Tlaxcala	Ciudadano	Resolución recaída en el recurso de inconformidad con número de expediente 34/2001, la cual fue dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala por el cual se desecha el recurso relacionado con la elección de presidente municipal auxiliar de la población de colonia Chalma del municipio de Chiautempan, en la que ganaron los candidatos registrados por el Partido del Trabajo.	Confirmación de la resolución recaída en la inconformidad.	Los actores no cuestionaron la naturaleza jurídica del recurso de protesta, lo cual dio lugar, a su vez, al desechamiento en la inconformidad, por eso se confirmó el mismo en el juicio de revisión constitucional electoral.
2	SUP-JDC-137/2001	Tlaxcala	Ciudadano	Acuerdo del 14 de diciembre de 2001 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, por el cual se realiza la calificación de la elección de presidente municipal auxiliar de San Lucas Cuauhtelulpan, municipio de Tlaxcala, entre otros.	Modificación del acuerdo impugnado para revocar la declaración de candidatos electos en favor de cierta fórmula para hacer la declaración a favor de otra fórmula.	Le asistía la razón a los promoventes porque no se había tomado en cuenta la votación recibida en una casilla, cuyos datos eran determinantes para el resultado de la elección.
3	SUP-JDC-138/2001	Tlaxcala	Ciudadano	Acuerdo del 14 de diciembre de 2001 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, por el cual se realiza la calificación de la elección de presidente municipal auxiliar de San Cristóbal Zacacalco, municipio de Calpulalpan, entre otros.	Confirmación del acuerdo impugnado.	El agravio se consideró inoperante porque no se podía sumar a la votación obtenida por los promoventes el voto contenido de cierta boleta mutilada y, en esa misma medida, debía subsistir la nulidad de la votación, pero por razones distintas a las consideradas por la responsable.
4	SUP-JDC-139/2001	Tlaxcala	Ciudadano	Acuerdo del 14 de diciembre de 2001 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, por el cual se realiza la calificación de la elección de presidente municipal auxiliar de San Gabriel Cuauhlla, municipio de Tlaxcala, entre otros.	Modificación del acuerdo impugnado para revocar la declaración de candidatos electos en favor de cierta fórmula para hacer la declaración a favor de otra fórmula.	Se revocó el resultado porque indebidamente no se había considerado la votación recibida en favor de los candidatos de los partidos políticos en dicha elección de presidente municipal auxiliar, lo cual era determinante para el triunfo de los promoventes.

Cuadro 2. Medios de impugnación relativos a procesos electorales realizados mediante usos y costumbres (Tlaxcala)

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
5	SUP-JDC-142/2001	Tlaxcala	Ciudadano	Resolución recaída en el recurso de reconsideración del 27 de diciembre de 2001, la cual fue dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, misma por la que se desecha el recurso relacionado con la elección de presidente municipal auxiliar de la localidad de San Lucas Tacolaco, municipio de Santa Cruz Tlaxcal, en la que ganaron los candidatos registrados por el Partido Revolucionario Institucional.	Reconducción de la vía.	Se tramitó, sustanció y resolvió como SUP-JRC-019/2002.
6	SUP-JDC-005/2001	Tlaxcala	Ciudadano	Resolución recaída en el recurso de inconformidad con número de expediente 121/2001, la cual fue dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, relacionado con la elección de presidente municipal auxiliar del barrio de Jesús en el municipio de San Pablo del Monte, en la que ganaron los candidatos registrados por el Partido Revolucionario Institucional.	Desechamiento de la demanda porque el proceso quedó sin materia, en virtud de que en el diverso juicio SUP-JDC-008/2002 se declaró inelegibles a la fórmula que los promoventes pretendían se hiciera originalmente.	El asunto está relacionado con el SUP-JDC-008/2002.
7	SUP-JDC-008/2002	Tlaxcala	Ciudadano	Acuerdo del 14 de diciembre de 2001 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, por el cual se realiza la calificación de la elección de presidente municipal auxiliar del barrio de Jesús, municipio de San Pablo del Monte, entre otros.	Modificación del acuerdo impugnado; declaración de nulidad de la elección de presidente municipal auxiliar de dicho barrio; revocación de las constancias de mayoría a la fórmula respectiva, y comunicación de la resolución a la Legislatura local para convocar a elecciones extraordinarias.	Los integrantes de la fórmula eran inelegibles porque no cumplían con el requisito de residencia efectiva e ininterrumpida en dicho barrio, durante los seis meses inmediatos anteriores a la fecha de la elección.



Cuadro 2. Medios de impugnación relativos a procesos electorales realizados mediante usos y costumbres (Tlaxcala)

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
8	SUP-JCC-770/2002	Tlaxcala	Ciudadana	Oficio número MT 00142/2002 del 11 de junio de 2002, suscrito por el presidente municipal del Ayuntamiento de Panotla, Tlaxcala, por el cual se determina no acreditar a la promovente como presidenta propietaria de la comunidad de Santa Elena, electa por usos y costumbres, para formar parte del ayuntamiento, ya que no cumplía con los requisitos legales aplicables para tal fin.	Revocación de la determinación del presidente municipal de dicho ayuntamiento y que está contenida en el oficio de referencia, para que el ayuntamiento respectivo dé trámite al oficio 001/2002 del 28 de mayo de 2002, presentado por la ciudadana interesada y otro, mediante el cual se acreditó, a fin de que el ayuntamiento en sesión de cabildo, analice el acta de asamblea y si no hubiere objeción, el presidente municipal envíe el acuerdo de acreditación al Ejecutivo Estatal para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y tome la protesta de ley al nuevo municipio, o bien, si se detectare alguna irregularidad en la elección o hubiere algún problema derivado de la misma, se turne inmediatamente la documentación al Congreso del Estado para que conozca del mismo.	El presidente municipal aplicó disposiciones jurídicas que aún no entraban en vigor de acuerdo con ciertos preceptos transitorios y por ello aquél no daba efectos al oficio de la ciudadana, en tanto que no estaba validada su documentación por el Instituto Estatal y tampoco se había comunicado el resultado de elección por este último a dicha presidencia.
9	SUP-JDC-770/2002 Incidente de inexecución de sentencia	Tlaxcala	Ciudadana	Incumplimiento de la sentencia recaída en el expediente principal.	Se declara fundado el incidente de incumplimiento de ejecución de sentencia, por lo cual se concede un plazo de cuarenta y ocho horas al ayuntamiento municipal de Panotla, Tlaxcala, para que dé cumplimiento a dicha sentencia.	
10	SUP-JRC-351/2001	Tlaxcala	Representante de ciudadanos	Resolución recaída en el recurso de inconformidad con número de expediente 52/2001, la cual fue dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, relacionado con la elección de presidente municipal auxiliar de San José Tetel, municipio de Yauhquemehcan, en la que ganó otra fórmula de candidatos registrados por la ciudadana.	Revocación de la resolución impugnada para confirmar el cómputo efectuado por el Consejo Municipal de Yauhquemehcan, Estado de Tlaxcala y el otorgamiento de la constancia a una fórmula distinta de los actores.	Se consideró optativa la presentación del recurso de protesta y, en sustitución, se entró al análisis del recurso de inconformidad, puesto que se revocó el desechamiento y no daba tiempo reenviarlo para que la responsable lo resolviera. Finalmente, los agravios de la inconformidad se consideraron infundados por lo que no se revocó el cómputo respectivo y el otorgamiento de la constancia relativa.

Cuadro 2. Medios de impugnación relativos a procesos electorales realizados mediante usos y costumbres (Tlaxcala)

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
11	SUP-JRC-383/2001	Tlaxcala	Representante de ciudadanos	Resolución recaída en el recurso de inconformidad con número de expediente 109/2001, la cual fue dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, desechando dicho recurso relacionado con la elección de presidente municipal auxiliar del barrio La Santísima en el municipio de San Pablo del Monte, en la que ganaron los candidatos registrados por el Partido Revolucionario Institucional.	Revocación de la resolución impugnada y declaración de nulidad de la elección de presidente municipal auxiliar.	Se consideró optativa la presentación del recurso de protesta y, en sustitución, se entró al análisis del recurso de inconformidad, puesto que se revocó el desechamiento y no daba tiempo reenviarlo para que la responsable lo resolviera. Finalmente, los agravios de la inconformidad se consideraron fundados porque existía un faltante de boletas en dos casillas que era determinante para el resultado de la votación, por lo cual se anuló la votación respectiva y, en la medida en que dichas casillas representaban un 66.66% del total de las instaladas en el municipio, se anuló la elección.
12	SUP-JRC-441/2001	Tlaxcala	Representantes de ciudadanos	Resolución recaída en el recurso de inconformidad con número de expediente 116/2001, la cual fue dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, desechando dicho recurso relacionado con la elección de presidente municipal auxiliar del barrio de San Bartolomé, municipio de San Pablo del Monte, en la que ganaron los candidatos registrados por el Partido Revolucionario Institucional.	Revocación de la resolución impugnada; confirmación del cómputo de la elección de presidente municipal y del otorgamiento de la constancia de mayoría respectiva.	Se consideró optativa la presentación del recurso de protesta y, en sustitución, se entró al análisis del recurso de inconformidad, puesto que se revocó el desechamiento y no daba tiempo reenviarlo para que la responsable lo resolviera. Finalmente, los agravios de la inconformidad se consideraron infundados porque los errores existentes en el cómputo de los votos no eran determinantes para el resultado de la votación.
13	SUP-JRC-004/2002	Tlaxcala	Partido político	Resolución recaída en el recurso de inconformidad con número de expediente 113/2001, la cual fue dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, desechando dicho recurso relacionado con la elección de presidente municipal auxiliar del barrio de San Isidro Buensuceso, municipio de San Pablo del Monte, en la que ganaron los candidatos registrados por el Partido de la Revolución Democrática.	Confirmación de la resolución recaída en el recurso de inconformidad.	Los agravios fueron considerados como inoperantes porque el actor no cuestionó los motivos, fundamentos y razonamientos esgrimidos por la responsable en su resolución.



Cuadro 2. Medios de impugnación relativos a procesos electorales realizados mediante usos y costumbres (Tlaxcala)

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
14	SUP-JRC-008/2002	Tlaxcala	Representante de ciudadano	Resolución recaída en el recurso de inconformidad con número de expediente 99/2001, la cual fue dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, confirmando el cómputo efectuado por el Consejo Municipal Electoral respectivo y el otorgamiento de la constancia correspondiente, relacionados con la elección de presidente municipal auxiliar de Santa María Acuitlapilco, municipio de Tlaxcala, en la que ganaron ciertos candidatos registrados por la ciudadanía.	Confirmación de la resolución recaída en el recurso de inconformidad.	Los agravios se consideraron infundados e inoperantes, porque son generales, vagos e imprecisos; novedosos, y el error en el cómputo de los votos no es determinante.
15	SUP-JRC-013/2002	Tlaxcala	Representante ante el Consejo Electoral Municipal	Resolución del 3 de enero de 2002, dictada por el Presidente del Tribunal Electoral de Tlaxcala, en el expediente 95/2001, relativo al recurso de inconformidad integrado ante el Tribunal Electoral de Tlaxcala, relacionado con la elección de presidente municipal auxiliar de la población de Benito Juárez, municipio de Humantla, en el cual señala que en el expediente principal se había tenido por no interpuesto el recurso de inconformidad, porque se hizo efectivo cierto apercibimiento dado que éste recurrente no cumplió con cierto requerimiento.	Revocación de la resolución recaída en el recurso de inconformidad, así como del cómputo municipal respectivo y la entrega de la constancia de mayoría. Anulación de la elección respectiva.	La Sala Superior consideró fundados los agravios porque el juez instructor carecía de atribuciones para tener por no interpuesto el recurso. En consecuencia, en plenitud de jurisdicción, la Sala Superior se sustituyó en la responsable para considerar que estaba debidamente acreditada la personalidad del promovente; además, en atención a la brevedad de los plazos, se procedió al estudio del fondo del recurso de inconformidad para concluir que debía anularse la votación recibida en ciertas casillas y por el hecho de que estas representaban el 66.6% de las instaladas en la localidad, en consecuencia, debía decretarse la nulidad de la elección.

Cuadro 2. Medios de impugnación relativos a procesos electorales realizados mediante usos y costumbres (Tlaxcala)

No.	Expediente	Estado	Actor	Acto impugnado	Sentido de la resolución	Observaciones
16	SUP-JRC-019/2002	Tlaxcala	Ciudadano	Resolución del 27 de diciembre de 2001 emitida por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, por la cual se desechó el recurso de reconsideración interpuesto para combatir la calificación de la elección de presidente municipal auxiliar de San Lucas Tlacoachcalco, municipio de Santa Cruz Tlaxcala, en que ganó la fórmula propuesta por el Partido Revolucionario Institucional.	Revocación de la resolución recaída en el recurso de reconsideración; modificación del acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala por el cual se califica la elección de 23 presidentes auxiliares municipales del Estado; declaración de inelegibilidad de uno de los candidatos, con la consecuente revocación de su constancia de mayoría, y confirmación de la declaración de validez de la elección, ordenándose la expedición de la constancia de presidente municipal auxiliar propietario al otro integrante de la fórmula.	Los agravios se consideraron fundados en cuanto a que el candidato electo no cumplía con el requisito de residencia efectiva e ininterrumpida en la localidad, durante los seis meses inmediatos anteriores a la fecha de la elección.



Glosa del Seminario sobre los derechos indígenas en el marco del Derecho Electoral

Ignacio Javier Navarro Vega



Ignacio Javier Navarro Vega

Es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha realizado diversos estudios de posgrado en materia relacionadas con el Derecho y la Economía Internacionales; Empresas Multinacionales, Derechos Humanos, Derecho del Mar y sobre la Administración Pública Federal.

Es miembro de las principales Sociedades Científicas Mexicanas de Derecho, entre otras, de los Colegios de Profesores de Derecho Internacional Público y Privado de la Facultad de Derecho de la UNAM; de la Barra Mexicana de Abogados; del Instituto Mexicano de Derecho Internacional; de la International Law Association, etc.

Ha sustentado conferencias en los principales centros de cultura de México, sobre temas del Sector Público, así como de las Relaciones Internacionales, la mayoría de las cuales se publicaron en revistas especializadas.

Impartió cursos durante quince años en la Especialización, en la Maestría y en el Doctorado de la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México sobre "Problemas Bilaterales de Latinoamérica con los Estados Unidos de Norteamérica", así como sobre "El Sistema Interamericano".

Durante diecisiete años desempeñó el cargo de Consejero Técnico de la Facultad de Derecho de la UNAM, en representación de los Colegios de Derecho Internacional Público y Privado, de la misma.

Ha desempeñado cargos en la Secretaría de Relaciones Exteriores; en la Procuraduría General de la República; en la Secretaría de Gobernación y fue Juez Instructor en la Quinta Sala Regional del Tribunal Electoral, con sede en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México, en los procesos electorales de 1991 y 1994.

Actualmente es Profesor Titular por Oposición de Derecho Internacional Público Nivel "B", así como de Derecho Internacional Privado, en las Facultades de Derecho y de Ciencias Políticas de la UNAM y es Coordinador de Ciencia Política y Derecho Público del Centro de Capacitación Judicial Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Glosa del Seminario sobre los derechos indígenas en el marco del Derecho Electoral

En cumplimiento de las funciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece en su artículo 186, fracción VIII, a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por conducto de su Centro de Capacitación Judicial Electoral, de realizar tareas de formación, investigación, capacitación y difusión de la materia, éste celebró el Seminario que se indica, mismo que tuvo lugar del 1° al 5 de octubre del año 2001, en el Auditorio del Tribunal Electoral.

Correspondió al distinguido jurista, literato y lingüista el chihuahuense doctor Carlos Montemayor Aceves, iniciar las conferencias del Seminario, al exponer su criterio sobre algunas premisas básicas, relativas «a lo que son y representan para nuestro país los pueblos indígenas, sus condiciones sociológicas y culturales, sus diferencias con el resto de la población mexicana; el porqué de su desincorporación política y sobre todo, lo que significa ser indio en México».

Al respecto manifestó que esas cuestiones se han formulado desde el momento mismo del descubrimiento del continente americano, durante el virreinato y también por los diversos congresos mexicanos a lo largo de nuestra historia, afirmando que esas etapas históricas produjeron sus propias polémicas, tanto a favor como en contra de la población india; cuestionando inclusive su naturaleza humana, su capacidad intelectual y aún su inteligencia; precisando que desde el inicio de la etapa colonial, surgieron voces en defensa de los derechos legítimos de los indios, como la de fray Julián de Garcés, en una epístola dirigida al papa Paulo III, que motivó a ese pontífice a expedir una bula, mediante la cual reconoció la naturaleza racional de los indios, la necesidad de ser cristianizados y su derecho a ser respetados como seres libres y para ser titulares de sus derechos de libertad, de propiedad y de dominio.

Agregó el expositor que tales diferencias fueron más que culturales, raciales, por lo que quedaron sometidos a un régimen de tutela y protección, en una desigualdad de trato con los españoles y aun con otras castas. Afirmó que lo anterior dio lugar a las llamadas «políticas de indios», durante la época colonial, así como al «Indigenismo del México post revolucionario» que en la práctica significaron procesos políticos sociales conflictivos que en nada contribuyeron a la protección y ayuda de ese importante sector de la población nacional, al grado de que actualmente y a pesar de las recientes reformas constitucionales a favor de los indígenas, «se sigue cuestionando sobre la validez de sus derechos humanos, de sus garantías constitucionales y de sus derechos a organizarse y gobernarse por sí mismos», a pesar de que en México se hablan más de 56 lenguas vivas, que corresponden al segundo lugar mundial, después de la India, que cuenta con 65, y de que nuestro país tiene la mayor población indígena del continente americano, con más de diez millones de habitantes; a pesar de ello, dijo, todavía se cuestiona la conveniencia para México de conservar sus culturas indígenas y la importancia de esa pluralidad cultural.

Expuso al respecto, una serie de argumentos a favor del reconocimiento de las culturas, derechos, gobiernos y lenguas de los indígenas, invocando razonamientos valederos de orden biológico, antropológico, cultural, lingüístico, geográfico, especialmente el criterio para identificar a los pueblos autóctonos y tribales del mundo, establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en el año 1989 y cuyos dos primeros firmantes fueron Noruega y México, en cuyos artículos iniciales se determinan los elementos que caracterizan a los pueblos indígenas, los cuales se aplican con exactitud a los pueblos y comunidades indígenas mexicanos.

Igualmente cabe señalar que el expositor aportó varias e importantes soluciones a los problemas indígenas en México, como son las de considerar el reconocimiento a la validez de sus principios culturales, que le dan cohesión política y jurídica a sus derechos esenciales de organizarse y de gobernarse por sí mismos; al respecto manifestó que «se debe ver el reconocimiento de las autonomías indígenas, como el inicio, por primera vez en nuestra historia, de la legitimidad institucional de dichos pueblos; sería el primer paso hacia una integración profunda y justa de la realidad social del país y hacia una nueva coordinación oficial y administrativa en la vida pública de México»; con estas afirmaciones finalizó su conferencia el doctor Carlos Montemayor Aceves.

La segunda conferencia del Seminario estuvo a cargo del licenciado Cipriano Flores Cruz, sobre «Características, regulación y perspectivas del sistema electoral por usos y costumbres», en la que el expositor formuló una proyección teórica y práctica del sistema de elección y nombramiento de autoridades municipales, regulado por normas de derecho consuetudinario, el cual ha sido reconocido por la legislación electoral del Estado de Oaxaca desde 1995 y aplicado exitosamente en tres recientes procesos electorales municipales. Su planteamiento



central consistió en ubicar la importancia de retomar la reflexión en torno a los sistemas electorales regionales y aun los subregionales, así como la necesidad de considerar el caso específico de los usos y costumbres desde un enfoque multicultural. Con esta óptica planteó el carácter sistemático de los mencionados usos y costumbres, sus relaciones con el sistema de gobierno local de entidad federativa, sus características de pleno sistema electoral, sus particularidades específicas y su articulación con el derecho y la administración electoral de Oaxaca.

También se refirió a diversos proyectos tendentes a regular los procesos de lo contencioso electoral basados en los usos y costumbres indígenas, para tratar de contribuir a la apertura de esa problemática, así como de su discusión y análisis, como un factor determinante para futuros sistemas electorales de nuestro país.

Al respecto el expositor destacó que los sistemas electorales municipales o regionales presentan características que los distinguen de los federales, haciendo notar la escasa literatura y doctrina relacionada con los sistemas electorales locales basados en usos y costumbres, a pesar de la existencia de numerosos pueblos indígenas en América, lo cual estima que puede ser resultado de la llamada globalización y del multiculturalismo, por lo que estimó necesario promover una mayor democratización en el sentido de otorgar mayor autonomía y respeto a la diversidad étnica y cultural de los pueblos y de las comunidades indígenas, situación que actualmente se ha presentado en el estado de Oaxaca, en donde los partidos políticos y el gobierno local se han puesto de acuerdo en promover las reformas constitucionales y legales tendentes a reconocer los usos y costumbres de las etnias, tanto para elegir a sus gobernantes, como para establecer sus atribuciones y competencias, así como para que puedan funcionar simultáneamente los sistemas electorales locales y federales, en un respeto mutuo y pleno a la diversidad social.

Expuso los motivos y circunstancias por las cuales los usos y costumbres contemplan reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos para los cargos en los gobiernos locales, es decir, que opera una correlación directa con el conjunto de instituciones, organizaciones y procesos que conforman y rigen la vida política de las comunidades indígenas oaxaqueñas, que se relaciona en una mutua influencia con el sistema político nacional.

También afirmó que el sistema de gobierno basado en los usos y costumbres, al que llama «gobierno por comisión», tiene rasgos y características comunes entre las comunidades indígenas mesoamericanas, que consisten en prácticas, que con mayores o menores variantes, son resultado de una amalgama histórica en la que se combinan tradiciones indígenas, algunos principios de la antigua ley y las normas cristianas católicas; que por lo mismo al gobierno por comisión se le puede definir como «un sistema de gobierno basado en principios, instituciones y normas escalafonarias de servicio público comunitario, que abarca de manera integral los

diversos ámbitos de interés social, como son los agrarios, los políticos, los religiosos, los de gestión y los de justicia»; todo ello sujeto a las condiciones sociopolíticas y económicas propias de los diferentes asentamientos indígenas.

Así mismo, el expositor analizó los elementos que identifican a los sistemas de gobierno indígenas, que son propios y exclusivos de los sistemas electorales emanados de los usos y costumbres, con lo cual también establece una debida articulación entre dichos sistemas indígenas y la administración electoral de Oaxaca, probando así la validez y la legitimidad de los gobiernos locales indígenas, con lo cual finalizó su conferencia.

La tercera exposición estuvo a cargo del doctor Miguel Carbonell, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien desarrolló el tema «La reforma constitucional en materia indígena», publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 14 de agosto de 2001.

Precisó que, en referencia a los derechos y cultura indígena, se afectaron y modificaron los textos de los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Carta Magna, a pesar de la existencia de una general oposición y resistencia para que se produjeran estas reformas constitucionales, sobre todo, de parte de las legislaturas de las entidades federativas, por la diversidad de circunstancias exclusivas de cada una de ellas en múltiples aspectos, principalmente por las condiciones de sus propias etnias, todo lo cual implicó que los debates y procedimientos de aprobación tuvieran una larga duración, a lo que también contribuyó el estudio de las numerosas propuestas que se presentaron al respecto, hasta que por fin se aprobó un proyecto que dejó insatisfecho por completo a un importante sector de la población nacional, es decir, el más afectado por las mencionadas reformas: los pueblos y las comunidades indígenas; además de que por sí mismas, dichas reformas presentaron serios e importantes defectos, muy especialmente en el caso correspondiente al párrafo cuarto del nuevo artículo 2º constitucional, que dispone que:

...El Derecho de los Pueblos Indígenas a la libre determinación, se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegura la unidad nacional. **«El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas»**, las que deberán tomar en cuenta, además «los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico».

Con base en dicho párrafo, afirmó el expositor, se permite que las legislaturas locales puedan desarrollar tan ampliamente, como lo consideren oportuno, los derechos y prerrogativas a favor de las comunidades indígenas....

También señaló que ante la inconformidad producida por las reformas presidenciales, las legislaturas locales, tanto estatales como municipales con mayoría de población indígena,



interpusieron más de 300 juicios de controversia constitucional en contra de las citadas reformas, por desacuerdo tanto con los procedimientos de aprobación que se siguieron, como en lo relativo a que con tales reformas se modificaba el estatuto jurídico conforme al cual siempre se han organizado y funcionado las comunidades indígenas, con base en sus usos y costumbres.

Igualmente es trascendente el análisis que realizó el conferenciante en lo relativo a los problemas que deberá estudiar la Suprema Corte al resolver las controversias, esto es, «si las controversias constitucionales son o no, la vía procesal idónea para impugnar el procedimiento de reforma constitucional»; también, «si un ordenamiento de origen internacional puede determinar la validez o no, de un procedimiento de reforma a nuestra Carta Magna» (Convenio 169 OIT); así mismo, «sobre los efectos y alcances de la eventual sentencia que les diera la razón a los ahora impugnantes». En seguida el expositor realizó un minucioso y exhaustivo análisis de todos y cada uno de los preceptos constitucionales reformados, con un alto contenido jurídico y académico. El expositor terminó su conferencia afirmando que: «con todo y sus dificultades, el futuro inmediato de muchas naciones pasa por la convivencia multicultural. México no es la excepción y la reformas de agosto de 2001, a pesar de sus defectos, suministran un marco constitucional para tal convivencia».

En la cuarta sesión del Seminario, se desarrolló el tema «Los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución mexicana», el cual estuvo a cargo del doctor Jorge Alberto González Galván, miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De inicio el expositor resaltó las grandes transformaciones que en materia electoral se han presentado en nuestro país, con base en los diversos fenómenos sociales y políticos acaecidos en los últimos diez años, debido básicamente al surgimiento de una democracia cultural y política, sobre todo a partir de la firma de los llamados Acuerdos de San Andrés Larráinzar y de su lógica propuesta de reforma constitucional para garantizar la validez y efectividad de los mencionados acuerdos garantes de los derechos, culturas y gobiernos de los pueblos indígenas mexicanos. Igualmente el expositor hizo referencia a las reformas resultantes de la aprobación del proyecto del Ejecutivo federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001, así como a la inconformidad contra las mismas, expresadas en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la mayoría de las comunidades indígenas nacionales, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto el conferenciante formuló un análisis sobre lo que considera que son aciertos y errores de las citadas reformas constitucionales. Señaló que es un acierto el reconocimiento a la improcedencia de la discriminación por el origen étnico; también aceptó la validez del reconocimiento a un Estado pluricultural de Derecho; igualmente consideró válidos los párrafos tercero, cuarto y quinto del nuevo artículo 2º constitucional.

Así mismo, respaldó el que se garantice el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, pero opinó que se deberían precisar con mayor claridad los derechos a la autonomía política, a la autonomía jurídica y a la autonomía territorial, finalizando su exposición, proponiendo que se amplíe y mejore la regulación constitucional del indigenismo pluricultural, esto es, que se federalice la regulación de los derechos, culturas y gobiernos de nuestros pueblos indígenas.

La quinta y última conferencia quedó a cargo del licenciado Juan Carlos Silva Adaya, profesor de Derecho Electoral de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien desarrolló el tema: «Derecho consuetudinario indígena, tutela judicial efectiva y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación».

Manifestó el conferenciante que el objeto de su investigación es «destacar las posibilidades que existen en el sistema jurídico mexicano para garantizar una tutela judicial efectiva a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de que se garantice la eficacia del derecho consuetudinario indígena, especialmente en materia electoral, fundándose en el contenido de las garantías constitucionales, en los Derechos Humanos y en los Tratados suscritos en ese ámbito por el Ejecutivo federal, aprobados por el Senado y, por lo mismo, vigentes en México».

Para ello procedió a elaborar una seria y completa investigación de los alcances del derecho a la tutela judicial efectiva, tanto en el ámbito del derecho público subjetivo, como en el contenido adjetivo o procesal; enseguida desarrolló un detallado análisis del Derecho Electoral, en particular en lo relativo a la tutela judicial efectiva en materia de justicia electoral; aplicable a los pueblos y comunidades indígenas, revisando la jurisprudencia establecida para que cualquier tipo de elección sea considerada válida.

El expositor también se refirió a la tutela judicial efectiva en materia de derechos, cultura y gobiernos indígenas, para reconocerles, garantizarles y protegerles en sus derechos humanos y constitucionales, invocando al respecto dos tipos de regulaciones en materia electoral indígena, uno «integracionista» y el otro «originario».

Igualmente realizó un análisis jurídico político del «Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su relación con el Derecho consuetudinario indígena», demostrando que este Tribunal reconoce plenamente su existencia y validez.

En la siguiente parte de su disertación, se ocupó de estudiar los medios de impugnación federales y los procesos electorales indígenas, relacionados con los probables obstáculos procesales que puedan enfrentar los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes, para acudir ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con



el objeto de que se resuelvan los conflictos electorales que puedan ocurrir con motivo de sus procesos electorales internos, para lo cual analizó detalladamente los preceptos aplicables contenidos tanto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Federal, como en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, estudiando la situación particular de los sujetos procesales, su legitimación y su personería, lo cual dio lugar a comentar ciertas condiciones estructurales de los partidos políticos, así como sobre la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Así mismo, estudió los diferentes medios de impugnación que proceden ante el Tribunal Electoral, con los consiguientes requisitos procesales aplicables.

Igualmente se debe resaltar que el expositor estudió y analizó las disposiciones correlativas en estas materias, contenidas en las legislaciones locales de las entidades federativas que tienen poblaciones y comunidades indígenas, en un aspecto comparativo con las disposiciones de carácter electoral federal.

El licenciado Silva Adaya terminó su exposición, afirmando a manera de conclusión que: «las facultades que derivan de la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de las sentencias del Tribunal Electoral, específicamente de la Sala Superior, son fundamentales para dar vigencia al alcance específico a la tutela judicial efectiva que proyecta su contenido en los aspectos subjetivo, adjetivo y orgánico en beneficio de los indígenas, sus pueblos y comunidades, así como de los integrantes de las comunidades equiparables»...

Con base en el contenido de estas conferencias, conforme a las cuales se desarrolló el seminario, se pueden formular las consideraciones siguientes:

- Primera. Desde el inicio de la época colonial los pueblos y las comunidades indígenas ubicados en el actual territorio mexicano, han sido objeto de despojos, discriminación, explotación y de toda clase de abusos.
- Segunda. Los pueblos y las comunidades indígenas contemporáneos han conservado la cultura, la lengua, la organización social y las formas de gobierno que heredaron de sus antepasados, a pesar de las múltiples y constantes presiones sociales, políticas y culturales que se les imponen.
- Tercera. Nuestros indígenas han carecido a través de la historia, de un reconocimiento a sus derechos individuales y colectivos, a su dignidad como personas, como sujetos de derecho, como ciudadanos y más aún como seres humanos, de parte de todos los sistemas políticos y gubernamentales a los que han estado sometidos.
- Cuarta. Las reformas constitucionales promulgadas en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001, significan el primer esfuerzo por reconocer los derechos

de nuestros indígenas, como mexicanos en lo individual y como pueblos y comunidades en lo político social; sin embargo, dichas reformas en materia indígena no resuelven sus demandas centrales, ni regulan las causas que les dieron origen.

- Quinta. La reglamentación de los derechos político-electorales de los pueblos y de las comunidades indígenas, para elegir sus gobernantes conforme a sus usos y costumbres, se regula actualmente en las legislaciones locales de algunas entidades federativas como las de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Oaxaca y Sonora.
- Sexta. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es depositario del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado de ese poder público del Estado y además tiene la calidad jurídica de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de lo que corresponde al control de constitucionalidad de normas generales electorales; con base en lo establecido en los artículos 94, párrafo primero; 99, párrafo primero; 105, fracción II, y otros relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Séptima. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones y recursos en materia de Derecho Consuetudinario Indígena Electoral, conforme a lo preceptuado en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V de la Constitución federal; 186, fracción III, incisos b) y c); en el 189, fracción I, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el artículo 83, párrafo 1, inciso a), fracciones I y II, y el inciso b), y en el artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Octava. Relacionada con la consideración inmediata anterior, en las páginas 51 y 52 del Suplemento número 4 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2001, la Sala Superior estableció una Tesis Relevante sobre: «Pueblos Indígenas. Se debe garantizar a los ciudadanos que los conforman un efectivo acceso a la Jurisdicción Electoral». Un ejemplo lo constituye el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente: SUP-JDC-037/99; actor(es): Herminio Quiñones Osorio y Ángel García Ricárdez (representantes de la Asamblea Comunitaria del Municipio de Asunción Tlacolulita, Yautepec, estado de Oaxaca); quienes promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, contra el Decreto 39, de 31 de diciembre de 1998, mediante el cual invalidó la elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio citado, realizado bajo las normas del derecho consuetudinario.



- Novena. Las facultades que derivan de la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son fundamentales para dar vigencia al alcance específico y auténtico a la tutela judicial efectiva que proyecta su contenido en los aspectos subjetivo, adjetivo y orgánico en beneficio de los indígenas, sus pueblos y sus comunidades, así como a los integrantes de otras comunidades equiparables.
- Décima. Los conferenciantes participantes en el Seminario sobre «los Derechos Indígenas en el Marco del Derecho Electoral», con sus aportaciones, contribuyeron eficazmente a la estructuración de principios y normas protectoras de nuestros pueblos y comunidades indígenas, lo cual justifica y respalda la celebración del evento.

Esta obra se terminó de imprimir
en el mes de noviembre de 2003, en la
Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero No. 5000, Edif. "C",
Colonia Culhuacán CTM, Delegación Coyoacán,
México, DF, CP 04480,
tel. 57-28-23-00 exts. 2191 y 2206

Su tiraje consta de 1,000 ejemplares

Tipografías utilizadas en este libro:
CGomega 8, 10, 12 pts.; Formal 436 BT 7,14, 22 pts.,
y Technical 8, 9, 10, 12, 16, 19 pts.