

SUMARIO: Introducción; Temática del caso; Contextos constitucional y convencional; Principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación; Estudio del caso Santiago Yaveo (expediente SUP-JDC-013/2002); Opinión personal a 20 años de la sentencia, Fuentes consultadas.

Introducción

Las elecciones por usos y costumbres de los pueblos originarios en México han generado una abundante discusión en los foros jurídicos. La idea de mantener ciertas prácticas del pasado como una tradición riñe frecuentemente con los derechos fundamentales en la vertiente político-electoral.

Una de las problemáticas por resolver consiste en discernir a quién le corresponde el derecho a votar en las comunidades indígenas o los pueblos originarios con elecciones por usos y costumbres, toda vez que una postura afirma que les compete a los habitantes de la cabecera municipal, mientras que otra tesis señala que lo que debe imperar es la universalidad del sufragio.

La problemática no termina ahí, pues en otros asuntos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha reconocido que cada comunidad, llámese cabecera municipal, agencia municipal o ranchería, entre otras, mantiene su propia identidad, es decir, no puede considerarse que constituya una misma comunidad indígena; y en otros asuntos, se ha privilegiado “el diálogo intracomunitario entre las agencias y la cabecera municipal como condición para que se tutelara el derecho al voto de la ciudadanía”.¹

El caso de la elección de concejales de la comunidad de Santiago Yaveo,² Oaxaca,

¹ Felipe de la Mata Pizaña, “Entre el voto universal y la perspectiva intercultural”, blog del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/121> (consultada el 20 de junio de 2021).

² Toponimia: *Yaveo* es una palabra de origen zapoteco, que significa “cerro de gallo”. Según la leyenda, los antiguos po-

constituye un referente para la construcción preliminar de la línea jurisprudencial de este asunto tan exclusivo del derecho electoral, porque, a casi 20 años de la emisión de la sentencia de la Sala Superior, no solo nos recuerda los grandes retos por los que ha atravesado la justicia electoral, sino que también nos enfrenta a una construcción inacabada para la democracia mexicana.

Temática del caso

La elección de concejales de la comunidad de Santiago Yaveo, Oaxaca, presentó una gran complejidad jurídica para su estudio y resolución, no solo por las numerosas ocasiones en que se intentó llegar a acuerdos entre diversos actores políticos y autoridades de la comunidad para determinar la titularidad del derecho a votar, sino también porque el acto impugnado fue emitido por una legislatura local erigida en colegio electoral; es decir, la construcción del acto impugnado escapa a las situaciones ordinarias en las que las inconformidades respecto a una elección son resueltas por un órgano jurisdiccional y no por uno de control político. En efecto, el Congreso local emitió un decreto por el que declaraba la invalidez de la citada elección, sin mayores razones o argumentos.

40

Parte de esa complejidad también radicó en el hecho de que en el expediente obraban constancias que referían la celebración de dos asambleas electivas con fechas, resultados y número de participantes distintos. No obstante, la autoridad electoral competente reconoció como válida aquella asamblea que incluía a una minoría de votantes, pero que aparentemente pertenecían a la cabecera municipal.

En consecuencia, uno de los interesantes debates que sostuvo el Pleno de la Sala Superior del TEPJF se refirió al equilibrio constitucional y convencional entre el principio del sufragio universal y el de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas cuyas

bladores creían que donde cantara un grillo debían establecerse para vivir (pues ellos eran errantes). Según otra versión, el nombre de *Yaveo* (contracción de *Yagaveo*) significa “palo de coyote” y proviene de los vocablos *yaga* (“palo” y “veo”) y *coyote*, en lengua zapoteca. El nombre de Santiago se le da en honor al santo apóstol. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “Santiago Yaveo”, Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20498a.html> (consultada el 16 de junio de 2021).

elecciones se sustentan en los usos y costumbres, por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con fundamento en principios transversales (sufragio universal e igualitario) y derechos fundamentales.

Contextos constitucional y convencional

Es primordial establecer los contextos jurídicos constitucional y convencional en los que se desarrollaron el estudio y la resolución del caso Santiago Yaveo, Oaxaca, a fin de tener un referente o punto de partida respecto a las notas relevantes que tomó en consideración el Tribunal Electoral en el presente asunto hace ya dos décadas.

Derecho constitucional

Uno de los ejes transversales que da sentido a la nación mexicana se encuentra en el artículo 2 de la CPEUM,³ que la considera única e indivisible, a partir del reconocimiento de una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas, según la definición conceptual de la Constitución, 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.

Asimismo, la CPEUM precisa la necesidad de estudiar y reflexionar sobre la conciencia de la identidad indígena como criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones constitucionales, convencionales y legales de pueblos y comunidades indígenas u originarios.

Con base en esto, determina que son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

³ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: Cámara de Diputados, 2021), artículo 2.

Por otra parte, la Constitución destaca como principio transversal los derechos fundamentales a la libre determinación y autonomía dentro del marco constitucional que asegure la unidad nacional.

La importancia que reviste para nuestra nación el reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas es tal que mandata que esa visibilidad se encuentre también en las constituciones y las leyes de las entidades federativas.

De esta manera, en el desarrollo de la democracia mexicana, la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, para lo siguiente:

- 1) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- 2) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución y respetando las garantías individuales, los derechos humanos, así como, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- 3) Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o los representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán sus derechos a votar, a ser votados en condiciones de igualdad y a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía de Ciudad de México.
- 4) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Como corolario de lo anterior y en lo que al presente estudio interesa, la CPEUM dispone que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las personas ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. También precisa que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán esos derechos en los municipios, con el propósito de

fortalecer la participación y la representación políticas de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Derecho convencional

Por otra parte, respecto al derecho convencional de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes los define como:

1. [...] a) pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país 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.⁴

Es decir, el concepto de pueblo indígena trae consigo el reconocimiento de derechos colectivos, tales como el derecho a su cultura, a su lengua, a elegir a sus autoridades y a administrar sus asuntos locales, conforme a sus costumbres y tradiciones.

Dicho convenio tiene dos postulados básicos:

- 1) El derecho a mantener y fortalecer sus culturas, sus formas de vida e instituciones propias.
- 2) El derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que los afectan.

Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio.

⁴ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Perú: Organización Internacional del Trabajo, 2014), artículo 1, incisos a y b, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf (consultada el 20 de junio de 2021).

En consecuencia, el reconocimiento de la diversidad étnica tiene como propósito, por un lado, eliminar la discriminación histórica que han sufrido estos pueblos y, por otro, garantizar el ejercicio de sus derechos políticos, de conformidad con sus costumbres y tradiciones.

Frente a este panorama plausible se erigen de manera importante la seguridad y la certeza en el respeto a los derechos fundamentales y a los principios rectores de una elección democrática, tal como veremos enseguida.

Principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 24 prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no solo en cuanto a los derechos consagrados en el tratado, sino también en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la CADH, respecto a la obligación de los estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en ella, sino que consagra un derecho que también impone al Estado las obligaciones de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la protección de otros derechos en toda la normativa nacional.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) determinó por primera vez en un asunto contencioso (caso Yatama)⁵ que los principios de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación constituyen un elemento relevante en el sistema tutelar de los derechos humanos, consagrados en muchos instrumentos internacionales y desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia internacionales,⁶ en el sentido de que los principios

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Yatama vs. Nicaragua, jurisprudencia 2 (2005), https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=268 (consultada el 20 de junio de 2021).

⁶ Florabel Quispe Remón, “*Ius cogens* en el sistema interamericano: su relación con el debido proceso”, *Revista de Derecho* 34 (julio-diciembre 2010): 42-78, <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n34/n34ao4.pdf> (consultada el 22 de junio de 2021).

fundamentales de igualdad y de no discriminación han ingresado en el dominio del *ius cogens*.⁷

Lo anterior implica que los principios de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación tienen una categoría preponderante en el sistema internacional de la defensa de los derechos humanos; por tanto, sobre dichos principios descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional que permea todo el ordenamiento.

Así, la Corte IDH considera que “ese principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo”.⁸

En consecuencia, los estados miembro de la Organización de los Estados Americanos, como es el caso de México, tienen las obligaciones siguientes:

- 1) No introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias.
- 2) Eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio.
- 3) Combatir las prácticas de carácter discriminatorio.
- 4) Establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad de todas las personas ante la ley.

En ese sentido, para el adecuado desarrollo de una democracia fuerte, sana y plural, se requiere el compromiso de todas las autoridades, los actores políticos y la sociedad en general de respetar el principio de igualdad de todos los seres humanos como fundamento ético y político de una sociedad.

⁷ La categoría de principios, denominados *ius cogens*, surge en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita en 1969, la cual establece la existencia de normas imperativas de derecho internacional que no admiten acuerdo en contrario y que solo pueden ser modificadas por otras normas que tengan el mismo carácter imperativo. Para mayor comprensión del tema, se recomienda la lectura de Sergio García Ramírez. 2003. “Voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez a la opinión consultiva OC-18/03, sobre ‘Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados’”. Opinión consultiva OC-18/03. Corte Interamericana de Derechos Humanos, http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/votos/vsa_garcia_18_esp.doc (consultada el 20 de junio de 2021).

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Igualdad y No Discriminación. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* 14, 2019, <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf> (consultada el 20 de junio de 2021).

Por tanto, la igualdad como principio requiere que las personas gocen de los mismos derechos y las mismas oportunidades de acción y desarrollo, del respeto a la diferencia de las minorías y del desarrollo de una justicia social distributiva para los colectivos desfavorecidos.

Acerca de los derechos políticos, la Corte IDH determinó que los estados tienen la obligación de garantizarlos. Esto implica que la regulación del ejercicio de tales derechos y su aplicación deben ser acordes con los principios de igualdad y de no discriminación.

Dicha obligación de garantizar —señala la Corte IDH— no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente esos derechos, sino que requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para dar seguridad de su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

No obstante, existe una sólida línea jurisprudencial nacional⁹ e interamericana que permite diversas diferencias en algunos y justificados casos; por tanto, será “discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable”.¹⁰

⁹ “Al disponer el citado precepto constitucional, el derecho humano a la igualdad entre el varón y la mujer, establece una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, esto es, frente a la ley deben ser tratados por igual, es decir, busca garantizar la igualdad de oportunidades para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de su sexo, dada su calidad de persona; y también comprende la igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades. En ese sentido, la pretensión de elevar a la mujer al mismo plano de igualdad que el varón, estuvo precedida por el trato discriminatorio que a aquella se le daba en las legislaciones secundarias, federales y locales, que le impedían participar activamente en las dimensiones anotadas y asumir, al igual que el varón, tareas de responsabilidad social pública. Así, la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, da la pauta para modificar todas aquellas leyes secundarias que incluían modos sutiles de discriminación. Por otro lado, el marco jurídico relativo a este derecho humano desde la perspectiva convencional del sistema universal, comprende los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y desde el sistema convencional interamericano destacan el preámbulo y el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Tesis jurisprudencial 3o/2017 (10a.), DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=27069&Clase=DetalleTesisEjecutoria> (consultada el 18 de junio de 2021).

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Igualdad y No Discriminación. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

Estudio del caso Santiago Yaveo (expediente SUP-JDC-013/2002)

Antecedentes del caso

Los precedentes del asunto, para su mejor comprensión, son los siguientes:

1. El 2 de diciembre de 2001, en el municipio de Santiago Yaveo, Choápam, en Oaxaca, se llevó a cabo la asamblea general comunitaria para elegir a las autoridades municipales para el trienio 2002-2004.

2. El 20 de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca declaró la validez de la elección y expidió la constancia de mayoría de la votación por el sistema de usos y costumbres en el municipio en cita.

3. El 31 de diciembre, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en colegio electoral,¹¹ emitió el decreto número 32, en el que se determinó, entre otros aspectos, revocar el acuerdo por el que se declaró la validez de los comicios en referencia; decretar la invalidez de estos; revocar las constancias de declaratoria de validez y de mayoría de las elecciones celebradas conforme al régimen de derecho consuetudinario, y ordenar la realización de nuevos comicios.

4. Inconformes con la determinación, diversos ciudadanos que ostentaban el carácter de concejales electos para el municipio de Santiago Yaveo promovieron un medio de impugnación en contra de dicho decreto, en el cual expresaban que les fue conculcado su derecho a ser votados para ocupar cargos públicos.

Estudio descriptivo de la sentencia

A continuación se presenta un análisis de las causas de improcedencia del medio de impugnación.

¹¹ Para mayor información acerca de los colegios electorales en México, puede consultarse Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Evolución histórica de las autoridades electorales federales en México”, <https://www.te.gob.mx/media/pdf/98446fd7ea4d73d.pdf> (consultada el 20 de junio de 2021).

Extemporaneidad en la presentación de la demanda

La Sala Superior del TEPJF desestimó los argumentos en los que se pedía considerar que la demanda se había presentado en forma extemporánea y, con ello, acreditar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En la sentencia se consideró que el decreto impugnado, correspondiente al 31 de diciembre, fue distribuido para su difusión y venta al público el 8 de enero de 2002, según se desprende del informe rendido por el director de Talleres Gráficos y de Periódico Oficial, por tanto, a partir de ese hecho se estimó oportuna la presentación de la demanda.

Interés jurídico y legitimación

Contrario a lo que alegaba la autoridad responsable respecto a que no se afectaba el interés jurídico de los demandantes ni se encontraban legitimados para acudir a la instancia jurisdiccional, la Sala Superior estimó que, para la procedencia del asunto, era suficiente con que quien promoviera ese tipo de juicios fuera un ciudadano que por sí mismo y en forma individual solicitara la protección de su derecho político de ser votado en las elecciones populares.

De ahí que una adecuada intelección de la demanda en beneficio de la maximización del derecho fundamental a ser votado permitiera el acceso al derecho a la justicia.

En este punto se destaca la visión constitucionalista de la autoridad jurisdiccional electoral en su calidad de garante de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas o pueblos originarios.

Estudio del fondo

La sentencia, en el apartado correspondiente al estudio del fondo, abordó uno de los agravios torales de los demandantes: al tratarse de elecciones que se regulan mediante el derecho consuetudinario para la renovación de concejales municipales, la legislatura local no tenía la facultad o atribución de declarar la invalidez porque la autoridad electoral competente ya se había pronunciado al respecto, salvo en caso de que se acreditara alguna causa de inelegibilidad superveniente.

El punto de vista de los demandantes se sustentaba en que la ley de la materia¹² confería al Consejo General del Instituto Estatal Electoral la facultad de conocer, en su oportunidad, de las controversias que surgieran respecto a la renovación de ayuntamientos de acuerdo con las normas del derecho consuetudinario, por lo cual debía resolverlas conforme a ciertos criterios que la propia normativa establecía. Es decir, pretendió, por extensión, hacer una analogía con las atribuciones del tribunal electoral local, como órgano terminal en el ámbito local; de ahí que la legislatura estatal, erigida en colegio electoral, debiera sujetarse a lo resuelto por el órgano electoral (como si hubiera sido el mismo tribunal el que hubiese resuelto las inconformidades hechas valer en contra de una elección).

Sobre esa base, la Sala Superior consideró que en el particular tendría que demostrarse que —en atención a la coherencia de las distintas normas que integran el sistema electoral— las normas electorales locales que regulan la organización de las elecciones, así como las que desarrollan las atribuciones de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, estaban colocadas en el mismo sistema electoral y que, además, guardaban las mismas características y finalidades que las resoluciones emitidas por el tribunal estatal electoral.

En este tema, el TEPJF estableció, ante la complejidad del caso, que las resoluciones del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y las dictadas por el tribunal estatal pertenecen a subsistemas distintos del sistema electoral oaxaqueño.

Consecuentemente, la Sala Superior, en un ejercicio interpretativo de las normas locales, concluyó que cuando la autoridad electoral

¹² El artículo 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca establece que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral conocerá, en su oportunidad, de los casos de controversias que surjan respecto a la renovación de ayuntamientos con base en las normas del derecho consuetudinario. Antes que cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes y, en todo caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de dicho código, por el Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres aprobado por el Consejo General o por una consulta a la comunidad.

Además, el artículo 239 del código electoral local señala que la legislatura, erigida en colegio electoral, decidirá respecto a las elecciones de los ayuntamientos que no hayan sido impugnadas mediante los recursos que el mismo código establece, para lo cual examinará la elegibilidad de los candidatos y la validez de los comicios.

Si la elección es impugnada, la legislatura estará a la resolución del tribunal estatal electoral, salvo que existan causas supervinientes de inelegibilidad; en ese caso, tendrá las facultades que le concede el párrafo anterior.

conoce de los casos de controversia respecto de la renovación de los ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario [...], no realiza propiamente una función de carácter jurisdiccional, sino más bien una de carácter administrativo y protectora de ciertos derechos y del orden electoral en la entidad, sin que las resoluciones que llegare a emitir adquieran el carácter de definitivas e inatacables.¹³

Por tanto, consideró que la legislatura local sí tenía la facultad de ratificar, en su caso, la declaración de validez de las elecciones por usos y costumbres, las cuales tienen el carácter de definitivas e inatacables.

El segundo de los temas centrales de la demanda se refería a la falta de fundamentación y motivación del decreto impugnado. En este punto, la sentencia tomó en cuenta no solo la naturaleza y el contenido del citado decreto, sino también a quién se dirigía; es decir, la determinación impugnada vinculaba a diversas comunidades indígenas, en 15 municipios, por lo que la Sala Superior juzgó fundado el agravio en el sentido de que carecía de la fundamentación y la motivación suficientes e idóneas para favorecer el respeto a la garantía de fundamentación y motivación.

50

No obstante, consideró necesario asumir, en una especie de plenitud de jurisdicción, la facultad resolutoria de la legislatura local, erigida en colegio electoral, para estudiar el cumplimiento de los principios constitucionales a partir de los usos y costumbres de la comunidad en cuestión.

Al respecto, la sentencia realiza un estudio pormenorizado de los diversos derechos constitucionales de los pueblos y las comunidades indígenas, fijando como eje central los derechos a la libre determinación y a su autonomía.

En efecto, el TEPJF desarrolló criterios importantes en relación con el concepto de autonomía y sus manifestaciones concretas, de las cuales observó las siguientes:

- 1) La posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización.

¹³ Sentencia SUP-JDC-013/2002, actores: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortíz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00013-2002> (consultada el 18 de junio de 2021).

- 2) La aplicación de sistemas normativos propios.
- 3) La elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o los representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno.
- 4) La elección de representantes ante los ayuntamientos de aquellos municipios que cuenten con población indígena, también de conformidad con sus tradiciones y normas políticas.

De esta manera, el Tribunal concluyó que los pueblos y las comunidades indígenas se encuentran en aptitud de autodeterminarse social y políticamente en esferas distintas, pues el ámbito de incidencia puede ser únicamente en el seno de la colectividad, o bien impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución federal, como es el municipio.

En cuanto a la normativa de Oaxaca, la Sala advirtió la aceptación de los derechos fundamentales siguientes:

- 1) A la elección, en los municipios con población indígena, de representantes ante los ayuntamientos, con el propósito explícito de fortalecer la participación y la representación políticas de estos grupos étnicos, como una manifestación concreta de la autonomía.
- 2) Al reconocimiento de usos, costumbres, procedimientos y prácticas indígenas, como manifestación específica de la libre forma de vida y uno de los elementos centrales de los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos.

A partir de las premisas anteriores, en la sentencia se deduce que, en las elecciones municipales que tengan por objeto la elección de representantes de un pueblo o una comunidad indígena para la integración de un ayuntamiento, deben necesariamente aplicarse en el proceso comicial sus usos y costumbres, sin que, para ello, tengan que seguirse de manera escrupulosa los principios rectores y organizacionales de toda elección contemplados en la Constitución, pues se trata de un caso de excepción contemplado por esta.

Cabe resaltar que para el Tribunal Electoral no pasó de largo el que, con base en el ejercicio de este derecho constitucional,

■ puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perju-

dicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y derechos que postula un Estado Constitucional Democrático de Derecho.¹⁴

Por otra parte, al asumir un ejercicio de control de convencionalidad, señaló que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes guardaba la misma postura delineada por el poder revisor de la CPEUM, pues establece como reglas generales, en su artículo 8, las siguientes:

- 1) Si bien en la aplicación de la legislación nacional a los pueblos indígenas deben tomarse en cuenta sus costumbres o derecho consuetudinario, su resultado no puede tener como consecuencia impedir a sus miembros ejercer los derechos fundamentales.
- 2) El derecho de los pueblos, las comunidades y los individuos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones está supeditado o tiene como límites la incompatibilidad de tales costumbres e instituciones con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los internacionalmente reconocidos, o bien si su ejercicio o actualización impide a los miembros de estas colectividades ejercer los derechos reconocidos para todos los ciudadanos y asumir las obligaciones respectivas.

En consecuencia, en la sentencia SUP-JDC-013/2002 se concluyó que en los comicios que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario para la renovación de los representantes de los pueblos y las comunidades indígenas en los ayuntamientos cuyos municipios posean población indígena, si bien no son exactamente aplicables los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección, estos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la carta magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, así como tampoco deben impedir el ejercicio de los derechos humanos.

¹⁴ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

De ahí que la Sala Superior considerara que

los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución federal a las colectividades y personas indígenas sólo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, o, como acontece con el artículo 8 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, ante los que de manera mediata o directa se infieran de la misma al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos.¹⁵

En esta línea argumentativa, la Sala Superior observó como requisitos formales de este tipo de comicios los siguientes:

- 1) Se encuentra proscrita la participación de los partidos políticos nacionales y estatales, dado que los ayuntamientos electos por esta modalidad no deben tener filiación partidista.
- 2) Las autoridades municipales encargadas de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad de la que se trate deben informar al Instituto Estatal Electoral, oportunamente y por escrito, la fecha y el lugar de la celebración del acto de renovación de concejales.
- 3) La asamblea general comunitaria del municipio debe decidir libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en su tradición, o bien mediante el acuerdo o consenso de sus integrantes. La autoridad electoral incluso puede estar compuesta por funcionarios municipales.
- 4) En la jornada comicial deben observarse las disposiciones definidas por la comunidad en cuanto a las formas y los procedimientos generales para su desarrollo, y deben respetarse, en todo caso, las fechas, los horarios y los lugares que tradicionalmente acostumbra la mayoría de la ciudadanía para el procedimiento de elección.
- 5) Finalizada la votación, debe elaborarse un acta en la que firmen, invariablemente, las autoridades municipales en funciones, los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas de la municipalidad que, por costumbre, deban hacerlo, los ciudadanos que hubiesen intervenido en los comicios y quienes se consideren pertinentes.

¹⁵ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

- 6) A la brevedad posible, los órganos y las personas que hayan presidido el procedimiento de elección deben hacer llegar al Instituto Estatal Electoral el resultado de esta.
- 7) Los ciudadanos que sean electos de acuerdo con las normas de derecho consuetudinario deben acreditar estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembros activos de la comunidad.
- 8) En estos procedimientos tienen el carácter de electores todos los habitantes del municipio que estén en el ejercicio “de los derechos y obligaciones constitucionales en lo referente a los Derechos de los Pueblos Indígenas y las establecidas por la asamblea general comunitaria”.¹⁶

Sobre estas bases, el Tribunal Electoral procedió a examinar si en el proceso comicial del municipio de Santiago Yaveo se cumplieron los extremos antes enunciados. Así, consideró lo siguiente:

- 1) La autoridad electoral, sin mayor reflexión, validó la elección efectuada el 2 de diciembre de 2001 por los ciudadanos de la cabecera municipal, en la cual se declaró electo, con 128 votos, al presidente municipal.
- 2) Diversas autoridades y actores políticos propusieron a la autoridad electoral administrativa que en los comicios municipales se considerara la posibilidad de que participaran todos los ciudadanos y ciudadanas de las localidades y rancherías integrantes de la municipalidad.
- 3) Tradicionalmente, en el municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, en los comicios para renovar a los miembros del ayuntamiento solo intervienen ciudadanos residentes de la cabecera de dicha comunidad.
- 4) Semejante exclusividad pretende ser justificada mediante el alegato de que así se ha venido desarrollando de manera inveterada, por lo que forma parte de los usos y costumbres que identifican a las normas internas y las tradiciones de esta comunidad.
- 5) La restricción del derecho al sufragio de ciertos y determinados ciudadanos que conforman el cuerpo electoral constituye una flagrante violación del derecho fundamental —de corte político-electoral— al voto activo, así como de los principios de igualdad e interdicción

¹⁶ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

de la discriminación, consignados en diversos preceptos constitucionales y legales, así como en tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país.

Con referencia a este último aspecto se destaca que la Sala Superior ha sostenido que el derecho al sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, porque “con su ejercicio se permite la necesaria conexión entre el poder público y los ciudadanos, legitimando aquél”.¹⁷ De ahí que, si se considera que en una elección el sufragio no fue ejercido con tales características, se establece que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático.

De lo anterior se desprende que la característica de universalidad del sufragio activo implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal,

toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales o municipales (ordinarias o mediante reglas de derecho consuetudinario), sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como étnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.¹⁸

Por ende, la sentencia en análisis determinó que aceptar la titularidad única del sufragio, conforme a las normas del derecho consuetudinario, a la población residente en la cabecera municipal,

sin permitir la participación de la ciudadanía que habita dentro del municipio pero fuera de la cabecera, constituye no solo una franca violación al artículo 1, párrafo tercero, constitucional, sino también de los diversos 2, apartado 1, 25, apartado 1, inciso b) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, apartado 1, 23, apartado 1, inciso b) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3, 4, apartado 3 y 8, apartado 3 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 12, párrafo sexto de la Constitu-

¹⁷ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

¹⁸ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

ción Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 6 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.¹⁹

Opinión personal a 20 años de la sentencia

Casos como el que presentamos demuestran no solo la complejidad de la materia jurídica en estudio, sino también la interdependencia de diversos principios y derechos fundamentales a partir de la premisa de que los pueblos indígenas tienen derecho a preservar su identidad cultural y a participar en la vida pública.

La sentencia en análisis constituye un criterio de inicio para la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues, si bien los estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, estos deben ser razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

Tal como lo razonó el Tribunal, en todos los casos debe incluirse un análisis del principio de universalidad del voto desde un contexto intercultural, a fin de garantizar y maximizar el derecho a la autodeterminación y a la autonomía de los integrantes de la comunidad indígena, con fundamento en el respeto irrestricto de los principios de universalidad del sufragio, de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación.

Por ello, las resoluciones de los organismos electorales en la materia, como el caso de una legislatura estatal erigida en colegio electoral, deben estar sometidas a controles judiciales, del mismo modo que los otros poderes del Estado.

Finalmente, como se ha señalado, la línea jurisprudencial del Tribunal no está cerrada o concluida: queda mucho por descubrir y repensar acerca del derecho de las comunidades indígenas respecto a su autodeterminación y de la vigencia plena del Estado constitucional y democrático de derecho.

¹⁹ Sentencia SUP-JDC-013/2002.

Fuentes consultadas

- Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Respecto de la elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de Santiago Yaveo. <http://ieepco.org.mx/acuerdos/2013/CGSNI14713.pdf> (consultada el 24 de junio de 2021).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 2014. Perú: Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf (consultada el 20 de junio de 2021).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Yata-tama vs. Nicaragua. Jurisprudencia 2. https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=268 (consultada el 20 de junio de 2021).
- . 2019. *Igualdad y No Discriminación. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* 14. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf> (consultada el 20 de junio de 2021).
- Cruz Rueda, Elisa. 2014. *Derecho indígena: dinámicas jurídicas, construcción del derecho y procesos de disputa*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- García Ramírez, Sergio. 2003. Voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez a la opinión consultiva OC-18/03, sobre “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Opinión consultiva OC-18/03. Corte Interamericana de Derechos Humanos. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/votos/vsa_garcia_18_esp.doc (consultada el 20 de junio de 2021).
- Inafed. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM200axaca/municipios/20498a.html> (consultada el 16 de junio de 2021).
- Mata Pizaña, Felipe de la. Entre el voto universal y la perspectiva intercultural. Blog del magistrado Felipe de la Mata Pizaña. <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/121> (consultada el 20 de junio de 2021).
- Quispe Remón, Florabel. 2010. *Ius cogens* en el sistema interamericano: su relación con el debido proceso. *Revista de Derecho* 34 (julio-

-diciembre): 42-78. <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n34/n34ao4.pdf> (consultada el 22 de junio de 2021).

Sentencia SUP-JDC-013/2002. Actores: Indalecio Martínez Domínguez, Raúl Lorenzo Hernández, Miguel Ortíz Pacheco, Rolando Bartolo López y Evergisto Díaz Pérez. <https://www.te.gob.mx/sentencias/HTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00013-2002> (consultada el 18 de junio de 2021).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Evolución histórica de las autoridades electorales federales en México. <https://www.te.gob.mx/media/pdf/98446fd7ea4d73d.pdf> (consultada el 20 de junio de 2021).

Tesis jurisprudencial 3o/2017 (10a.). DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=27069&Clase=DetalleTesisEjecutoria> (consultada el 18 de junio de 2021).

58

Toro Huerta, Mauricio Iván del. La clave intercultural en el reconocimiento del pluralismo electoral en México. https://lawyale.edu/sites/default/files/area/center/kamel/sela17_deltoro_cv_sp.pdf (consultada el 22 de junio de 2021).

— y Rodrigo Santiago. 2015. *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Legislaciones

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. México: Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf (consultada el 22 de junio de 2021).

Ley Electoral del Estado de Oaxaca. 2020. Oaxaca: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/LIPEEO2020.pdf> (consultada el 22 de junio de 2021).