

**RECURSO DE
RECONSIDERACIÓN**

EXPEDIENTE: SUP-REC-4/2011

ACTORA: EVIC JULIÁN ESTRADA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDE EN
XALAPA**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIA: MARIBEL OLVERA
ACEVEDO**

México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil once.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de reconsideración identificado con la clave **SUP-REC-4/2011**, promovido por Evic Julián Estrada, en contra de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, a fin de controvertir la sentencia dictada el treinta de enero de dos mil once, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano radicado en el expediente, identificado con la clave SX-JDC-13/2011, y

R E S U L T A N D O :

SUP-REC-4/2011

I. Antecedentes. De lo narrado en el escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes:

1. Jornada Electoral. El veintiséis de diciembre de dos mil diez, se celebró la jornada electoral, mediante la cual se eligieron a los concejales municipales integrantes del Ayuntamiento de San Juan Lalana, Oaxaca, por el sistema de usos y costumbres.

El mismo día, se realizó la sesión en la que se efectuó el cómputo final de la elección de concejales municipales integrantes del citado Ayuntamiento, en la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

| CANDIDATO | VOTACIÓN |
|------------------------------|----------|
| Evic Julián Estrada | 2211 |
| Salvador Enríquez Ramírez | 886 |

2. Declaración de validez de la elección. El veintinueve de diciembre de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca emitió acuerdo por el que declaró la validez de la elección, y expidió la constancia de mayoría a la planilla encabezada por Evic Julián Estrada.

3. Juicios ciudadanos locales y recurso de inconformidad. Disconforme con la determinación precisada en el resultando anterior, el veintiocho de diciembre de dos mil diez, Eloy Correa Cardoza y otros, promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local.

El treinta de diciembre de dos mil diez, Salvador Enríquez Ramírez interpuso, ante el instituto electoral local, recurso de inconformidad y juicio para la protección de los derechos político-electorales local.

Los citados medios de impugnación fueron radicados, en el Tribunal Electoral de la citada entidad federativa, con la clave de expediente RISDC/48/2010 y sus acumulados C.A/77/2010, JDC/57/2010 y JDC/59/2010.

4. Resolución. El treinta y uno de diciembre de dos mil diez, el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca emitió resolución en el recurso de inconformidad precisado en el numeral que antecede, en el sentido de revocar el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral local, por el que emitió la declaratoria de validez, de la elección de concejales por el sistema de usos y costumbres, en el municipio de San Juan Lalana, Oaxaca.

5. Juicio de revisión constitucional electoral. El cuatro de enero de dos mil once, Evic Julián Estrada presentó ante el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, demanda de juicio de revisión constitucional electoral a fin de controvertir la resolución precisada en el resultando que antecede.

6. Recepción de expediente en Sala Regional. El ocho de enero de dos mil once, el Secretario General del aludido órgano jurisdiccional local remitió a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, la demanda mencionada en el resultando anterior, el correspondiente informe circunstanciado y las constancias que señala el artículo 18, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El aludido medio de impugnación quedó radicado, en la citada Sala Regional, con la clave de expediente SX-JRC-3/2011.

7. Reencausamiento a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El catorce de

SUP-REC-4/2011

enero de dos mil once, la citada Sala Regional determinó reencausar el juicio de revisión constitucional electoral, precisado en el punto que antecede, a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual fue radicado en el expediente, identificado con la clave SX-JDC-13/2011.

8. Sentencia impugnada. En sesión celebrada el treinta de enero de dos mil once, la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral emitió sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-13/2011, al tenor de los siguientes puntos resolutiveos:

...

PRIMERO. Se confirma la nulidad de la elección del municipio de San Juan Lalana, Oaxaca, decretada por el Tribunal Estatal Electoral de ese estado en los expedientes RISDC/48/2010, C.A./77/2010, JDC/57/2010 y JDC/59/2010, acumulados, aunque por las consideraciones señaladas en esta sentencia

SEGUNDO. Se deja sin efectos todos los actos posteriores a la declaración de nulidad de la elección de integrantes del ayuntamiento de San Juan Lalana, ordenada por el Tribunal Estatal electoral de Oaxaca en el expediente referido.

...

La anterior determinación le fue notificada a la ahora recurrente, el tres de febrero de dos mil once.

II. Recurso de reconsideración. Disconforme con la sentencia de la Sala Regional Xalapa, el seis de febrero del año en que se actúa, Evic Julián Estrada presentó escrito de recurso de reconsideración en la Oficialía de Partes de esa Sala Regional.

III. Recepción en Sala Superior. Mediante oficio TEPJF-SRX-SGA-107/2011, de siete de febrero del año en que se actúa, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el inmediato día ocho, el Secretario General de Acuerdos adscrito a la Sala Regional Xalapa, de este Tribunal Electoral, remitió la aludida demanda de recurso de reconsideración, con sus anexos.

IV. Turno a Ponencia. Por proveído de ocho de febrero de dos mil once, la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral, ordenó integrar el expediente **SUP-REC-4/2011**, con motivo de la demanda presentada por Evic Julián Estrada, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación. Por auto de nueve de febrero de dos mil once, el Magistrado acordó radicar, en la Ponencia a su cargo, el recurso de reconsideración al rubro indicado.

VI. Comparecencia de tercero interesado. El diez de febrero del año en que se actúa, Salvador Enríquez Ramírez presentó escrito, en la Oficialía de Partes de la Sala Regional Xalapa, mediante el cual pretendió comparecer, como tercero interesado, en el recurso de reconsideración citado al rubro.

Al respecto, el Magistrado Ponente, mediante acuerdo de catorce de febrero del año en que se actúa, instruyó agregar a sus autos el escrito mencionado.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación promovido por Evic Julián Estrada, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por ser un recurso de reconsideración promovido para controvertir una sentencia

SUP-REC-4/2011

emitida por la Sala Regional Xalapa, de este Tribunal Electoral, en un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

SEGUNDO. Comparecencia de tercero interesado. En cuanto al escrito de nueve de febrero del año en que se actúa, presentado por Salvador Enríquez Ramírez, en la Oficialía de Partes de la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, el inmediato día diez, mediante el cual pretendió comparecer como tercero interesado, en el recurso de reconsideración citado al rubro, se tiene por no presentado al promovente, con fundamento en el artículo 19, párrafo 1, inciso d), relacionado con el 67, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto que su presentación se hizo de manera extemporánea, tomando en consideración, que de la cédula de notificación y de la respectiva razón de retiro, se constata que el plazo de cuarenta y ocho horas, legalmente previsto para la comparecencia de terceros interesados, en el recurso de reconsideración, transcurrió de las once horas veinte minutos del siete de febrero de de dos mil once, a las once horas veinte minutos del inmediato día nueve.

TERCERO. Improcedencia. Esta Sala Superior considera que el recurso de reconsideración, al rubro indicado, es notoriamente improcedente, conforme lo previsto en los artículos 9, párrafo 3; 61, párrafo 1, y 68, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el impugnante pretende controvertir una sentencia que no ha sido emitida en un juicio de inconformidad sino en un juicio para la protección de los derechos político electorales, por una Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **que no determinó la inaplicación de una norma jurídica electoral al caso concreto**, por considerarla contraria a

alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A fin de hacer evidente la notoria improcedencia del recurso de reconsideración que se resuelve, se reproduce el texto de los preceptos legales citados, que es al tenor siguiente:

Artículo 9.

...

3. Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano. También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

...

Artículo 61.

1. El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto; siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y

b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Artículo 68.

1. Una vez recibido el recurso de reconsideración en la Sala Superior del Tribunal, será turnado al Magistrado Electoral que corresponda, **a efecto de que revise si se acreditan los presupuestos, si se cumplió con los requisitos de procedibilidad,** y si los agravios pueden traer como consecuencia que se modifique el resultado de la elección respectiva. **De no cumplir con cualesquiera de ellos, el recurso será desechado de plano por la Sala.** De lo contrario, el magistrado respectivo procederá a formular el proyecto de sentencia que someterá a la consideración de la Sala en la sesión pública que corresponda.

SUP-REC-4/2011

Del texto de los artículos transcritos se advierte que el numeral 9, párrafo 3, de la Ley General citada establece que los medios de impugnación son notoriamente improcedentes y, por tanto, la demanda debe ser desechada de plano, cuando tal improcedencia derive de las disposiciones de la mencionada ley procesal electoral federal.

Por otra parte, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el Título Quinto, Capítulo I, "De la procedencia", artículo, 61, párrafo 1, establece que el recurso de reconsideración sólo es procedente para impugnar sentencias de fondo, dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral.

Asimismo, en los incisos a) y b), del precepto mencionado en el párrafo anterior, se prevén los actos que pueden ser controvertidos mediante recurso de reconsideración, a saber:

Primera hipótesis. Sentencias dictadas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que, respecto de tales elecciones, lleve a cabo el Consejo General del Instituto Federal Electoral, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en la Ley General antes aludida.

Segunda hipótesis. Sentencias dictadas en los demás medios de impugnación, de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución.

De lo anterior, se advierte que la procedibilidad del recurso de reconsideración, cuando se trata de sentencias emitidas en

cualquier medio de impugnación diferente del juicio de inconformidad, como en el caso particular ocurre, se limita al supuesto en el que se haya determinado la inaplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución, **de manera que si la resolución objeto de controversia no declaró inconstitucional un precepto general y abstracto y no lo inaplicó**, el recurso de reconsideración que se analiza resulta notoriamente improcedente.

En ese sentido, el párrafo 1, del artículo 68, de la misma ley procesal federal electoral establece que **el incumplimiento de alguno de los requisitos de procedibilidad, del recurso de reconsideración, es motivo suficiente para desechar de plano la demanda respectiva.**

Cabe precisar que el recurso que se resuelve no fue interpuesto para impugnar una sentencia pronunciada en un juicio de inconformidad, que hubiera sido promovido para controvertir el resultado de las elecciones de diputados federales y senadores de la República, sino que la sentencia de fondo impugnada se dictó en un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, por lo cual es claro que no se actualiza la primera hipótesis de procedibilidad, antes precisada, prevista en el inciso a), del párrafo 1, del artículo 61, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

En el caso particular, Evic Julián Estrada impugna la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, de este Tribunal Electoral, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido para controvertir una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, relacionada con la elección de integrantes del Ayuntamiento de San Juan Lalana, en esa entidad federativa, radicado en el

SUP-REC-4/2011

expediente SX-JDC-13/2011, cuya sentencia en la parte considerativa y resolutive es al tenor siguiente:

QUINTO. Estudio de fondo. La pretensión de la actora es revocar la sentencia del tribunal local con el fin de que este órgano jurisdiccional considere válida la elección de integrantes del ayuntamiento en San Juan Lalana.

La causa de pedir se sustenta en que, contrario a lo razonado por el tribunal local, se agotó la fase de conciliación y se respetó el derecho al voto de todos los ciudadanos del municipio en cuestión.

El planteamiento es **inoperante** porque si bien las razones que dio el tribunal para anular la elección no fueron correctas, del análisis de los planteamientos de los promoventes de los juicios ciudadanos locales y de las constancias que obran en el expediente este tribunal arriba a la conclusión de que la elección en cuestión no respetó los derechos fundamentales de los pueblos como a continuación se explicará.

Conciliación.

En efecto, previo a la resolución de cualquier controversia que surja en las elecciones municipales bajo el régimen de usos y costumbres, el instituto electoral local debe buscar la conciliación entre las partes.

La conciliación se trata de un mecanismo autocompositivo de resolución de conflictos.

Dicho procedimiento consiste en que las partes en conflicto acuden a un tercero (conciliador) para que les asista con el fin llegar a un acuerdo, sin que éste tenga la autoridad de imponerles la solución de la controversia.

Es decir, se trata de un acto mediante el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas.⁷

En su actuación, el conciliador debe mostrar independencia e imparcialidad. La primera característica se refiere a que debe carecer de vínculos con las partes; la otra consiste en que no debe tener preferencia sobre ninguna de ellas.

Ahora bien, el hecho de que el conciliador proponga soluciones y éstas no sean del agrado de alguna de las partes no debe entenderse como falta de parcialidad.

La finalidad del proceso conciliatorio es evitar un procedimiento futuro, cuya duración y resultados no son previsibles.

Ahora bien, el procedimiento conciliatorio entre las partes no puede darse de manera permanente, por ejemplo, puede terminar cuando:

1. Las partes lleguen a un acuerdo.
2. Cuando después de los esfuerzos de conciliación no sea posible la avenencia entre las partes.
3. Cuando una de las partes no deseen conciliar más.

Como se ve, el hecho de que no se alcance un acuerdo entre las partes, no es suficiente para mantener la conciliación, pues

⁷ MONTES DE OCA BARAJAS, Santiago y Méndez Silva, Ricardo, concepto de conciliación, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2009, t. A-C, pp.

puede ocurrir el caso de que las partes no deseen continuar con el procedimiento.

En el caso de la legislación electoral de Oaxaca, el artículo 143 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca prevé que el consejo general del instituto local conocerá de las controversias que surjan de la renovación de los ayuntamientos bajo el sistema de usos y costumbres y que *previo a cualquier resolución buscará la conciliación entre las partes*.

Conforme a ello, se advierte que la conciliación es obligatoria para las partes y para el instituto local quien tiene el carácter de órgano conciliador, cuando surjan desavenencias en este tipo de elecciones.

Ahora bien, de acuerdo a lo expuesto, si bien la conciliación es un procedimiento que necesariamente debe ser agotado en esos conflictos, éste responde a la finalidad de encontrar un acuerdo entre las partes para evitar un procedimiento posterior.

Al respecto, la Sala Superior de este tribunal ha sostenido en la tesis **S3EL 143/2002** de rubro **“USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES”**⁸, que el consejo general del instituto local de Oaxaca debe hacer un uso tenaz, pertinente y constante de las atribuciones que a su cargo se prevé, y por ende en el procedimiento de conciliación, de realizar un significativo y razonable número de pláticas entre los integrantes de cierta comunidad o población indígena, o bien, municipio que se rija por dicho sistema normativo, y en caso de persistir disenso entre las partes, realizar una consulta a la comunidad para que ella se pronuncie sobre las diferencias.

Sin embargo, si al realizar las fases conciliatorias es evidente que las partes no desean llegar a un acuerdo, ningún fin práctico conllevaría continuar con el procedimiento, pues como se vio, la falta de avenencia entre las partes a pesar de la conciliación o de no ser voluntad de éstas continuar con ella, son motivo de que acabe.

Conforme con ello, fueron incorrectas las razones que dio el tribunal para revocar el acuerdo del consejo general del instituto local que validó las elecciones en San Juan Lalana, porque el instituto local si llevó a cabo acciones para conciliar.

Lo anterior se demuestra con las copias certificadas de las minutas de trabajo de las reuniones de veintiséis de octubre, veintidós de noviembre y quince de diciembre, las cuales tienen valor probatorio pleno en términos de lo previsto por los artículos 14 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de las que se advierte que con el fin de conciliar los funcionarios del instituto local se reunieron con las inconformes, autoridades del cabildo en cuestión y aspirantes.

En la reunión del día veintiséis de octubre, intervinieron, además del presidente municipal del municipio en cuestión, los representantes de comunidades, aspirantes y otros ciudadanos

⁸ *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 957-959.

SUP-REC-4/2011

inconformes quienes expresaron su desacuerdo por la elección del comité de usos y costumbres. En la misma, el director de usos y costumbres del instituto local expuso la conveniencia a las autoridades municipales de proponer a los agentes municipales la posibilidad de que se integraran representantes de cada candidato. Al respecto, los participantes acordaron dar a conocer a las autoridades administrativas y agrarias la propuesta de nombrar un consejo municipal para integrar a un presidente y a un secretario designados por el instituto local.

En la segunda reunión de conciliación de cinco de noviembre, los participantes se centraron en discutir el hecho de que por asamblea informativa de cabildo de tres de noviembre se ratificó el nombramiento del comité de usos y costumbres, por lo cual no se concertó ningún acuerdo.

En otra reunión de conciliación, la de veintidós de noviembre, nuevamente se discutió el nombramiento del comité de usos y costumbres, y una parte de los participantes propuso que la elección se hiciera por urnas mientras que la otra pidió que se hiciera por asamblea general.

Al respecto los consejeros del instituto mencionaron los beneficios de los dos métodos propuestos, incluso manifestaron que podrían auxiliar a las comunidades con las listas nominales de ser necesario.

Así en dicha reunión, también se llegó al acuerdo de que cada candidato podría registrar dos representantes ante el consejo municipal electoral.

Posteriormente, en la reunión de quince de diciembre, los participantes mantuvieron sus posturas, unos a favor de elección por asamblea y otros por urnas, a pesar de que los consejeros electorales los conminaron a que llegaran a un arreglo, después de tomar un receso para que platicaran y avinieran sus diferencias manifestaron su imposibilidad de convenir.

Como se ve, el instituto local si llevó a cabo sesiones de conciliación con las partes, incluso de dichas reuniones se acordaron algunos puntos para la elección, sin embargo, fueron los propios asistentes quienes reconocieron que no era posible acordar.

De esta forma, fue incorrecto el razonamiento del tribunal local de considerar que no se llevaron a cabo audiencias de conciliación, pues como se ve, se llevaron a cabo, sin embargo terminaron porque las propias partes reconocieron la imposibilidad de llegar a un arreglo al reiterar y mantener sus posturas, en relación a la integración de la mesa de debates y el método de elección.

De esta forma, resultaba ocioso que el instituto local citara nuevamente a las partes a conciliar ante la impugnación de la asamblea de veintiséis de diciembre, pues como se vio las partes manifestaron su voluntad de concluir con la conciliación en razón de mantener sus posturas, incluso, dicha asamblea electiva fue consecuencia de la imposibilidad de que las partes llegaran a un arreglo en la integración del comité de usos y costumbres y la mesa de debates y la forma de elegir a los nuevos concejales, pues en ella se aplicó la postura de un

sector de las comunidades relativa a que se llevara a cabo mediante asamblea electiva.

Es decir, el hecho de que se mantuviera como forma de elección la asamblea y la conformación de la mesa de debates, ratifican la postura de un sector de las comunidades, y por ende, la imposibilidad de avenir las diferencias.

Además, no fue correcto señalar la falta de conciliación, tomando en cuenta que la asamblea se dio el veintiséis de diciembre, es decir sólo a cinco días de que tomaran protesta los funcionarios electos, por lo que era poco tiempo para considerar que el instituto debió conciliar, además de que debía calificar la elección antes de la fecha de que entraran en funciones.

Pese a que la actora tiene razón en ese aspecto, es decir que el instituto agotó la etapa conciliatoria, lo **inoperante** de sus planteamientos se da porque la consecuencia de revocar la sentencia del tribunal local obliga a este órgano jurisdiccional a estudiar en plenitud de jurisdicción la validez del proceso de elección en virtud de las demandas primigenias de Salvador Enríquez Martínez, Celestino Pérez Cardoza, José Méndez López, José Inocente Luna Velasco, Salustino Jarquín López, Reyes Lázaro Méndez, Guadalupe Hernández Carrillo y Eloy Correa Cardoza.

De ello, este órgano jurisdiccional advierte que el proceso de elección carece de los elementos mínimos indispensables para considerar que se ajustaron a los derechos fundamentales que deben prevalecer en las elecciones por usos y costumbres.

Ciertamente, para el ejercicio y validez del derecho de los pueblos indígenas de autodeterminarse ese derecho se requiere a su vez la concordancia con los derechos fundamentales rectores de todo el sistema jurídico mexicano, como a continuación se explicará.

Marco normativo de las elecciones por usos y costumbres.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena en su artículo primero, párrafo tercero, que **queda prohibida la discriminación motivada por origen étnico** o nacional, el género, la edad, las discapacidades, 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.**

De igual modo, el artículo segundo de la Constitución indica que 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.

Agrega 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.**

El apartado A del mencionado artículo segundo menciona que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos

SUP-REC-4/2011

y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la **autonomía para 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

De la lectura conjunta de ambos artículos se desprende que el texto constitucional garantiza, por un lado, la no discriminación por pertenecer a una minoría, como pueden serlo las comunidades indígenas, las personas con discapacidad, las minorías religiosas, etcétera y, por la otra, el respeto a la autonomía de las comunidades indígenas para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o representantes, haciendo especial énfasis en que se debe garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad con los hombres.

Por ello, la lectura de ambos artículos constitucionales debe ser entendida en el sentido de que deben ser protegidas y, por ende, no ser discriminadas, las minorías de todo tipo, **incluidas aquellas minorías que conviven dentro de una comunidad indígena.**

A mayor abundamiento, el artículo cuarto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación⁹ señala que **se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico** o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil **o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.**

En el mismo sentido, el artículo noveno, fracciones VIII y IX de dicha Ley Federal señala que se considerarán como conductas discriminatorias **impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas** o de cualquier otra índole, y **negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos,** así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas públicas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

De ahí que impedir el acceso o el ejercicio de los derechos de participación política, como lo es el derecho de votar y ser votado, constituye una forma de discriminación que atenta contra la Constitución y la Ley de la materia.

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo¹⁰, abunda en este sentido al señalar en su artículo 3, párrafo 1,

⁹ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

¹⁰ Convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990 y que entró en vigor para México el 5 de septiembre de 1991.

que **los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación**, y que las disposiciones del convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

Asimismo, el artículo 8, párrafos 1 y 2 de dicho Convenio señala que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario, y que dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, **siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos**.

Como puede observarse, en el Convenio internacional adoptado por nuestro país se protege la no discriminación de los pueblos indígenas y el derecho que los mismos tienen para conservar sus costumbres y tradiciones propias, siempre y cuando las mismas sean compatibles con los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece en el artículo 16, párrafo primero que el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica y plural, sustentada en la presencia y diversidad de pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente.

A su vez, el artículo 25, apartado A, párrafo primero fracción II de la Constitución de dicha entidad federativa menciona que la ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del Estado de Oaxaca para la elección de sus ayuntamientos, y que establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad con el de los varones y sancionará su contravención.

Como se observa de dicho precepto, uno de los elementos en que descansa la autonomía de las comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca es la posibilidad de elegir a sus autoridades de acuerdo a los sistemas electorales propios y el acceso de las minorías en el ejercicio del sufragio activo y pasivo.

Así, un ejemplo del ejercicio indebido del derecho a la libre autodeterminación, es el ocurrido en dos mil ocho, cuando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicó un Informe Especial sobre el caso de discriminación a la profesora Eufrosina Cruz Mendoza, habitante del Municipio de Santa María Quiegolani, Distrito Electoral de Tlacolula, Oaxaca, a quien se le negó la participación como candidata para contender al cargo de Presidente Municipal, por ser mujer. En dicho informe, la CNDH mencionó que la aplicación de los sistemas normativos indígenas en materia electoral, no deben

SUP-REC-4/2011

estar reñidos con el respeto pleno a la igualdad entre la mujer y el hombre¹¹.

En efecto, el respeto a la autonomía de las comunidades indígenas encuentra como límite último el respeto a los derechos humanos de todos aquellos que conforman la misma. De ahí que cualquier tipo de acto de un grupo mayoritario dentro de una comunidad que vulnere los derechos de una minoría, no se justifique bajo el argumento de la autonomía, los sistemas normativos y los usos y costumbres propios de la comunidad.

En este sentido, autores como Will Kymlicka identifican un tipo de exigencias que pueden ser reclamadas por un grupo minoritario y al que denomina como “restricciones internas” y que implican el derecho de un grupo en contra de sus propios miembros, con el fin de impedir la disidencia interna, es decir, la decisión de los integrantes individuales de no observar prácticas o costumbres tradicionales¹².

De acuerdo con dicho planteamiento, ciertas prácticas de las mayorías pueden llegar a vulnerar los derechos fundamentales de sus propios miembros al excluirlos, por ejemplo, de la participación en los asuntos públicos y en la elección de sus dirigentes.

Como queda de manifiesto, en la misma doctrina filosófica se han hecho aportaciones importantes encaminadas al reconocimiento pleno de las diferencias entre grupos de población diversos y al límite que en todo momento encuentra su actuación en los derechos fundamentales.

A su vez, por lo que respecta a la actuación de las comunidades indígenas, existe un amplio consenso en el sentido de que la autonomía y el ejercicio de sus prácticas consuetudinarias por ningún motivo pueden validar o justificar la vulneración de los derechos humanos de ninguno de sus miembros.

Conforme con el marco normativo, doctrinario y de precedentes jurisdiccionales nacionales e internacionales, el consejo general del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, es a quien corresponde, para declarar la validez de la elección a través de sistemas normativos indígenas, verificar la satisfacción o correspondencia entre el método elegido, su ejecución y resultados, con los derechos fundamentales vinculados a tales actos, tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, la aludida declaración de validez no constituye un formalismo vacío, sino que debe ser producto del examen de todas las circunstancias, hechos y actos que conforman el proceso electoral, todo lo cual debe ser confrontado con normas y principios rectores de la actividad electoral, pues solo a partir de esa calificación la autoridad electoral estará en condiciones de emitir un juicio sobre si el proceso electoral se encuentra ajustado a la ley, a fin de que la respuesta positiva conduzca a

¹¹ Véase el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza*.
<http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec.htm>

¹² KYMLICKA, Will. “Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal”. *Isegoría*. No. 14, 1996, pp. 29-32.

la declaración de validez, o bien, en caso contrario, a la nulidad de la elección y, por lo mismo constituye un acto fundamental en la etapa de resultados del proceso electoral.

I. Esquema de verificación del método elegido y su correspondencia constitucional.

La validez de la elección por un sistema normativo indígena, con independencia del método de selección adoptado por el municipio o comunidad, requiere para la calificación de su correspondencia con el sistema jurídico mexicano y los límites en su aplicación, 1. El respeto irrestricto de los derechos fundamentales, 2. Reglas de participación de las cuales quede, al menos un registro mínimo que permita corroborar la equivalencia entre los resultados obtenidos y la voluntad comunitaria de la que emanan y, 3. Marcos ideológicos que permitan valorar y verificar los hechos a la luz de las teorías comunitarias con las cuales encuentran mayor equivalencia los sistemas normativos derivados del derecho consuetudinario, esto es, la exigencia de apartarnos de criterios liberales más propios de nuestro sistema electoral, para lograr una mayor empatía entre lo decidido y el contexto sociopolítico, económico y cultural al que se destinan.

Ciertamente, las reglas, como mecanismos para la distribución del poder, sirven para preservar o quitar poder a los individuos de una comunidad y atribuírselo a la comunidad, considerada en sí misma como la soberana, por lo cual, los principios que subyacen a cualquier método de elección por derecho consuetudinario, suprimen las diferencias entre los miembros de una comunidad y funcionan como instrumentos de homogeneización.

Así, en palabras de Frederick Schauer ¹³ *impedir que se centre la atención en lo singular y en lo diferente, nos alienta a considerar a nuestro bienestar inextricablemente ligado al del grupo, y desalentarnos de la pretensión de que nuestra situación es singular, así como de la consiguiente exigencia de trato singular. De este modo, las reglas resultan fundamentales para el funcionamiento de cualquier decisión concebida desde un marco fuertemente comunitario.*

Conforme con lo anterior, los conceptos básicos a partir de los cuales debe verificarse la validez de una elección como la que nos ocupa, giran en torno a tres aspectos fundamentales.

a. Las reglas o mecanismos adoptados por la comunidad para la renovación de los concejales y la correspondencia de estos con el respeto a los derechos fundamentales.

Esto es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho de las culturas indígenas, con las obvias salvedades de que ningún derecho individual con validez nacional puede ser contravenido por las reglas locales, ni siquiera cuando, desde el punto de vista local, esa contravención se considere necesaria para preservar la cultura.

Por ejemplo, ni la explotación de seres humanos ni la tortura pueden permitirse, aun cuando alguna cultura lo reclame como parte indispensable de sus tradiciones y costumbres. Éste es

¹³ Las reglas del juego. Un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana. Marcial Pons, 2004, página 225.

SUP-REC-4/2011

uno de los límites a los que la autonomía de las comunidades no puede escapar.

En ese sentido, en palabras de León Olivé, si una comunidad, por sus propias tradiciones o por imposiciones externas, impide sistemáticamente a sus miembros la discusión crítica de las preferencias, los deseos, los fines y las normas y, peor aún, si les impide tomar acuerdos, establecer o modificar normas, entonces, está impidiendo el comportamiento autónomo de los individuos, y bien podríamos decir que la comunidad no está siendo autónoma, pues no se están cumpliendo las condiciones necesarias para llamarla de ese modo.

La autonomía de los individuos no sólo requiere que se permita la discusión crítica de las necesidades, los deseos, los fines y de las normas de la comunidad, sino también que se cuente con procedimientos de decisión colectiva para que las revisiones que hagan los individuos tengan consecuencias en la colectividad, es decir, que se cumpla con la condición de que sus acciones o inacciones obedecen a reglas y normas decididas tras un análisis crítico de éstas.

Por otra parte, la autenticidad de la comunidad se traduce en la satisfacción de las necesidades de sus miembros y, además, de las necesidades que ellos consideren realmente suyas, y no impuestas o fabricadas (desde fuera o dentro de la comunidad; por los dirigentes, por ejemplo). Si la comunidad no está orientada en esos sentidos, estará bloqueado el acceso de los miembros de la comunidad a los fines que auténticamente se plantean.

En conclusión, si suponemos que la autonomía de las personas es deseable, entonces la comunidad que forja su identidad y delimita el horizonte de elecciones en función del cual ejercen su autonomía y su autenticidad, también debe ser autónoma. La autonomía de la comunidad es una condición necesaria de la autonomía de sus miembros¹⁴.

b. Resulta por demás importante que durante la elección se respeten las reglas establecidas con anterioridad, para lo cual debe contarse con registros mínimos que permitan corroborar que en el desarrollo de la elección quedaron satisfechos cada uno de los pasos que la propia comunidad se dio para ejercer la voluntad comunitaria, en concreto la correspondencia entre los resultados y los mecanismos de su obtención, como ejes que consolidan la legitimidad del acto y el apego a los derechos fundamentales.

En esencia, los acuerdos comunitarios derivados, por ejemplo, de una asamblea, implican del diseño que conceda a los integrantes de la propia comunidad la oportunidad de influir en forma efectiva en las decisiones que afecten a sus intereses, lo cual requiere del diálogo acerca de las posibles consecuencias de esas decisiones antes de que éstas sean tomadas.

También requiere de una serie de garantías procedimentales que tengan en cuenta los propios mecanismos adoptados por la comunidad para decidir, en los cuales se incluyan las costumbres y estructuras organizativas pertinentes, con el consiguiente aseguramiento de que los participantes tengan

¹⁴ Multiculturalismo y pluralismo. Paidós, México 1999, páginas 201 a 215

acceso a toda la información necesaria para la oportuna decisión.¹⁵

En cualquier caso, la participación forma parte, junto con la autonomía, del mismo régimen normativo que se ha desarrollado en relación con el autogobierno de los pueblos indígenas.

c. Como eje transversal de los anteriores elementos, es necesario aclarar las notas distintivas de la visión comunitarista de la ciudadanía en contraposición con la visión republicana, con el fin de señalar por qué en el caso que nos ocupa, la exclusión a la que son sometidos los habitantes de las agencias municipales atentan contra los principios básicos bajo los cuales viven dichos individuos.

En este sentido, por lo que respecta a la doctrina filosófica del comunitarismo, la misma se distingue por una reformulación de la moral, que no se relaciona con principios abstractos y universales, sino que pretende fundar la moral en pautas nacidas, practicadas y aprendidas dentro de la cultura de una comunidad¹⁶.

La concepción del ciudadano que surge desde la perspectiva comunitarista se caracteriza por otorgar una importancia fundamental a la pertenencia del individuo a una comunidad específica.

Es decir, los comunitaristas destacan la importancia de una común concepción del bien compartida por todos los ciudadanos, cuyo propósito es el de reducir la autonomía individual con el fin de beneficiar el interés colectivo.

Por otra parte, la tradición filosófica del republicanismo promueve la ampliación de las potestades del ciudadano en las sociedades democráticas, en las que se requiere una mayor participación e intervención de los individuos con el fin de controlar en mayor medida las decisiones que son tomadas desde el poder político. De conformidad con el republicanismo, el individuo deberá tener una participación más estrecha en aquellas cuestiones de interés público y con ello ejercer su libertad.

Las consecuencias que esto conlleva para la concepción del ciudadano desde el republicanismo son evidentes, ya que la posición que el sujeto mantiene respecto de los otros individuos y con relación a la sociedad en la que participe resulta ser más estrecha. El ciudadano que surge de la postura republicana está más interesado en la participación pues de ella depende su propia libertad así como la legitimidad del poder político.

Algunos teóricos modernos del republicanismo como Jürgen Habermas, señalan que para la concepción republicana de gobierno, el problema de la auto-organización de la comunidad constituye el punto de referencia y, por tanto, los derechos de

¹⁵ Estos requisitos de participación se encuentran incorporados en el Convenio 169 y se basan en los principios generales de autogobierno y autodeterminación, principios de carácter fundamental en el derecho internacional. También se relacionan con las normas de la no discriminación y la integridad cultural, tal como ha sido indicado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

¹⁶ RUIZ MIGUEL, Alfonso. "Derechos humanos y comunitarismo. Aproximación a un debate". *Doxa*. No. 12, 1992, p. 97.

SUP-REC-4/2011

participación y comunicación políticas constituyen el núcleo de la ciudadanía¹⁷.

El filósofo alemán destaca la importancia que para este modelo de republicanismo tiene la deliberación de las ideas en el escenario público, a fin de que la expresión de los distintos puntos de vista puedan ser debatidos por todos los interesados. De ahí que considere que la fundamentación comunicativa o discursiva de las normas sociales, habrá de desarrollarse sólo cuando los afectados por dichas normas hayan debatido y deliberado en condiciones de simetría y, en último término, estén en condiciones de quererla o, al menos, consentirla¹⁸.

Finalmente, por lo que respecta a la tradición del liberalismo, en la misma se privilegian los derechos subjetivos sobre la participación y la pertenencia, por lo que el individuo y sus derechos son puestos en un lugar principal.

Para la tradición liberal, la autonomía personal es el principal valor a proteger por el derecho y con base en la misma sostener toda la estructura en la que descansa el ámbito de los derechos fundamentales. Dicha autonomía sienta las bases para una renuncia a los objetivos colectivos y aumenta el grado en que los sujetos realizan sus esfuerzos sólo en la búsqueda de sus propios intereses¹⁹.

Desde la misma tradición liberal, Dworkin considera a los derechos como “triumfos políticos en manos de los individuos”, lo que quiere decir que los individuos tienen derechos cuando por alguna razón, una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que ellos desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se les imponga alguna pérdida o perjuicio²⁰.

Estos derechos, “o triunfos”, se constituyen en el verdadero estandarte de las teorías liberales, desde el cual pocos serán “las razones o metas colectivas” que puedan justificar la intromisión en ese espacio de libertades negativas.

En efecto, la concepción del individuo que se desprende del liberalismo es aquélla en la que el ejercicio de los derechos de ciudadanía son ejercidos de forma esporádica, y exclusivamente para legitimar las instituciones creadas con el fin de proteger esos mismos derechos.

Como vemos, los modelos de sociedad que plantean los tres modelos filosóficos mencionados, también suponen tres formas de concebir la ciudadanía, mientras para el liberalismo el individuo se considera de forma aislada, y para el republicanismo como parte importante de la conformación de la opinión pública a través de su participación en las decisiones, para el comunitarismo el individuo se distingue por su pertenencia a una colectividad.

¹⁷ HABERMAS, Jürgen. “Ciudadanía e identidad nacional”. /en/ *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 2005, p. 625.

¹⁸ VELASCO ARROYO, Juan Carlos. *La teoría discursiva del derecho. Sistemas jurídicos y democracia en Habermas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 159.

¹⁹ OVEJERO LUCAS, Félix. *Intereses de todos, acciones de cada uno. Crisis del socialismo, ecología y emancipación*. Madrid: Siglo XXI de España, 1989, p. 5.

²⁰ DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1989, p. 37.

II. Caso concreto. Es a partir de los tres elementos citados que se realizara el análisis de lo ocurrido con la elección cuestionada, a fin de verificar, desde el apego de las reglas elegidas por la comunidad con los derechos fundamentales básicos, los registros mínimos de correspondencia en la aplicación de esas reglas durante la elección, con el fin de verificar la correspondencia entre resultados y la voluntad comunitaria y conjuntamente, la valoración de los hechos a través de su concordancia con la visión comunitarista en la cual encuentra un mejor espejo el derecho consuetudinario, en aras de evitar que el filtro liberal rector en mucho de nuestro sistema constitucional de elecciones nos impida dimensionar la trascendencia de los hechos sobre lo que ocurre en poblaciones cuya concepción social es comunitaria.

Elección del comité de usos y costumbres.

La legislación de Oaxaca prevé que la asamblea comunitaria del municipio decida libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en la tradición o previo acuerdo de sus integrantes.

Al respecto, debe destacarse que dentro de los derechos fundamentales de cualquier individuo perteneciente a una comunidad se distingue el de poder participar activamente en la toma de las decisiones que pudieran afectarle, de ahí que la exigencia de las representaciones comunitarias de participar en la toma de esa decisión, se estime ajustada a los cánones racionales del propio derecho consuetudinario que no resulta válido desatender bajo un contra argumento de una costumbre distinta.

En ese sentido, todo lo que ocurre durante una asamblea electiva debe quedar asentado en un acta que pruebe lo ocurrido y por lo mismo, la veracidad de las determinaciones que en ella se tomaron, exigencia que encuentra sustento normativo en el artículo 137 del código local, que ordena levantar, al final de la elección, un acta.

En efecto, las actas de las asambleas son documentos que integran las circunstancias que describen la forma en la que se llevan a cabo.

Los requisitos que deben reunir son: la mención del lugar, fecha y hora, los cuales cuáles son elementos básicos del acta, así como los asistentes, el procedimiento de votación, los acuerdos o decisiones tomadas, la votación, en general, siempre deberá tenerse cuidado de todo lo que conduzca al perfecto conocimiento de lo acordado, así como firma de las personas que participaron.

Conforme con esa exigencia, desde el inicio de la asamblea comunitaria debe levantarse un documento del que se obtengan los datos relativos a quiénes participan y con qué derecho lo hacen, a fin de controlar quiénes y cuántos deciden a los gobernantes de la comunidad.

También es necesario que se registre la población de la que provienen los asistentes porque de esta forma se tendrá el conocimiento fehaciente de la participación comunitaria y la oportunidad de participar en todos los trabajos de la asamblea.

A su vez, es necesario que exista constancia de la participación de los asambleístas en la toma de decisiones, por ejemplo, las

SUP-REC-4/2011

propuestas que hicieron para conformar la mesa de debates o para concejales, o sus posturas respecto al método de votación, pues de esta se puede probar que los ciudadanos de las distintas comunidades realmente participaron y fueron tomados en cuenta para el proceso de elección.

También es menester que se asiente la secuencia del orden del día, la forma que las propuestas u opciones fueron electas, y cómo es que se verificó esa votación, es decir, cuantos ciudadanos votaron, como es que se realizó la votación, quienes contaron los votos, quienes fueron electos y cuál fue el número de votos que obtuvieron, entre otras circunstancias.

Al terminar la asamblea, el acta deberá ser firmada por la autoridad municipal, por el órgano que presidió la asamblea, por los ciudadanos que en ella intervinieron y por las personas de la municipalidad que por costumbre lo hacen, de conformidad con el artículo 137, párrafo 3, del código electoral local.

La exigencia de que se levante acta, responde a que todo lo que en ella se realizó sea verificable, pues con ella se acredita de manera fehaciente la existencia de la asamblea y con ella se debe probar el cumplimiento a la normativa aplicable por parte de quienes en ella actúa como autoridad (integrantes del ayuntamiento y mesa de debates) y de los participantes, como por ejemplo que se respetaron los principios aplicables como el respeto a los derechos fundamentales, dentro de los cuales debe observarse la inclusión de las minorías, así como los demás lineamientos aplicables.

La elaboración de ese documento, es una obligación de quien actúa con el carácter de autoridad en esa elección (ej. autoridad municipal), pues son los encargados de dirigir los trabajos en el proceso de elección, por lo que a ellos corresponde demostrar que lo que ocurrió en la asamblea.

Al respecto debe señalarse que en el acta de la asamblea de veintiuno de octubre, en la que se eligieron a los integrantes del órgano encargado dirigir la elección denominado *comité de usos y costumbres*, nada se asienta en torno a esto, por lo cual, es imposible, verificar, si los asistentes, pertenecían al ayuntamiento, cuántos asistieron en realidad, bajo que modalidades se definió quienes podían votar y, por último, cómo se obtuvo ese total de votos, circunstancia, que repercute en la invalidez del acto.

En ese tenor, el acta refiere que uno de los puntos del orden del día fue nombrar a los ciudadanos que integran el comité de usos y costumbres.

Hasta ahí, parece que la existencia de un órgano electoral encargado de las labores propias de una mesa directiva electoral no parece vulnerar la legislación electoral ni las prácticas consuetudinarias de la comunidad.

El documento omite narrar cuál fue el método de elección o para la designación de los miembros del comité de usos y costumbres, es decir, en el acta únicamente se menciona que “por acuerdo y consenso de las autoridades el nombramiento del comité de usos y costumbres quedó de la siguiente manera”.

Pero nada dice de cuántos fueron los ciudadanos de las comunidades que asistieron, ni cómo es que estos participaron,

ni cuales fueron las propuestas para integrar el órgano o la razón por la cual se decidió que las autoridades (sin que se especifique cuáles) eligieran a dicho órgano, sin que existiera la participación de los ciudadanos que asistieron a la asamblea.

En tales circunstancias, la cita formal de elegir al órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, tampoco cumple con la demostración del apego de entre las reglas dadas por la comunidad pues desde la sesión realizada el diecinueve de julio se acordó que la asamblea general decidiría respecto al proceso de elección.

Por ende, la circunstancia de que se asiente que por consenso de las autoridades se eligió a la mesa de debates, se violentaron los propios usos y costumbres de la comunidad pues era algo que correspondía decidir a la asamblea, tal y como lo señalaron los actores en la demanda primigenia.

No es óbice de lo anterior, que se ratificara la elección del comité de usos y costumbres en las asambleas realizadas en las siguientes comunidades:

| Comunidad | Fecha de celebración |
|--------------------------|-------------------------|
| San Lorenzo | 7 de noviembre de 2010 |
| La Esperanza | 7 de noviembre de 2010 |
| Ignacio Zaragoza | 20 de noviembre de 2010 |
| Santiago Jalahui | 27 de noviembre de 2010 |
| San Martín Cerro Coquito | 13 de diciembre de 2010 |
| San José Río Manso | 14 de diciembre de 2010 |

Ello porque en dichas asambleas también se advierten las deficiencias en lo asentado por el acta.

Por ejemplo, en ninguna de ellas se convocó a los ciudadanos para que participaran en dichas asambleas de comunidad.

En las actas levantadas no se advierte que se verificara que quienes acudieron pertenecían a dichas comunidades, ni es claro quienes pueden votar en esas asambleas, sin que exista manera de probar si quienes asistieron a esas asambleas tenían derecho a hacerlo, lo cual se pudo haber logrado al asentar que se identificó con algún documento pertinente.

Tampoco se asentó que hubiera una participación real de los ciudadanos porque en ningún momento se asentó que manifestara alguna opinión o que participaran.

A su vez, tampoco es óbice de lo anterior que se acordara en la sesión de conciliación de veintidós de noviembre que ante el consejo municipal electoral cada aspirante registraría a dos representantes, pues por principio de cuentas nunca se instaló dicho consejo, sino que se mantuvo el comité de usos y

SUP-REC-4/2011

costumbres, además de que como se explicó lo relativo a la elección de dicho órgano correspondía a la asamblea general comunitaria.

Asimismo debe resaltarse el contexto de exclusión ocurrido en San Juan Lalana porque desde la reunión de diecinueve de julio en la cual se acordaron, entre otras cuestiones, que la elección de las autoridades sería por asamblea general, se asentó que el presidente municipal asentó que seis comunidades no habían sido invitadas a la reunión por participar en otras reuniones.

Dicha conducta del presidente municipal revela una actitud excluyente porque no tenía facultades para relegar a dichas comunidades, ni de negarles el derecho a participar en todas las reuniones concernientes a la elección de concejales, sin que sea óbice de lo anterior que en dicha asamblea se decidió invitarlas para participar en las reuniones posteriores.

Asamblea electiva de veintiséis de diciembre.

Ahora bien, respecto a esa asamblea electiva debe señalarse que la misma también es contraria a los derechos fundamentales de los integrantes de dichas comunidades como se verá.

El artículo 135 del código electoral local, establece que las autoridades del municipio encargadas de la renovación del Ayuntamiento, emitirán la convocatoria e informarán al Instituto local, cuando menos sesenta días antes, la hora y el lugar para la elección de los concejales.

También señala que en caso de incumplimiento, será el instituto quien acordará lo procedente.

De estas primeras directrices legales se advierte la obligación de las autoridades municipales de participar activa e imparcialmente en conseguir la renovación de los concejales y lleva implícito, dados los términos de anticipación y contenido de la convocatoria, el principio fundamental de universalidad del voto, esto es, al pretender publicar la fecha de la jornada y el derecho a elegir, la regla en análisis se traduce en la obligación de la autoridad municipal derivada de una elección por derecho consuetudinario de garantizar la satisfacción de ese principio.

Asimismo, la anticipación de la convocatoria encuentra explicación en la posibilidad de ejercer las garantías dadas por el propio sistema de coadyuvar a conciliar las diferencias que pudieran surgir en torno a los términos, métodos y participación de la jornada electoral, acorde con lo dispuesto en el artículo 143 del mismo ordenamiento.

Debe destacarse, que si bien la legislación no desarrolla los términos en los cuales debe darse a conocer la aludida convocatoria, debemos recordar que tratándose de una visión comunitaria de la renovación de autoridades, los principios subyacentes a ese acto, consisten en desarrollar las garantías mínimas, de la autonomía y autenticidad de las comunidades involucradas.

Ciertamente, como se mencionó la verdadera autodeterminación de un ayuntamiento que se rige por sistemas derivados de sus costumbres, requiere que quien tiene a su cargo permitir la renovación garantice, además de la discusión crítica de las necesidades, los deseos, los fines y de las normas de la comunidad, los procedimientos de decisión colectiva que

permitan a los interesados que las revisiones que efectúen tengan consecuencias en la colectividad, es decir, que se cumpla con la condición de que sus acciones o inacciones obedecen a reglas y normas decididas tras un análisis crítico de éstas.

Asimismo, explicamos que la autenticidad de la comunidad se traduce en la satisfacción de las necesidades de sus miembros y, además, de las necesidades que ellos consideren realmente suyas, y no impuestas o fabricadas (desde fuera o dentro de la comunidad; por los dirigentes, por ejemplo). Si la comunidad no está orientada en esos sentidos, estará bloqueado el acceso de los miembros de la comunidad a los fines que auténticamente se plantean.

Por lo anterior, la posibilidad de verdadera información oportuna de quienes tienen a su cargo decidir a sus nuevos gobernantes, requiere de la satisfacción de convocar, sea cual fuera la forma que se elija, con miras a lograr que esa publicidad sea efectiva.

En ese sentido, respecto de las notificaciones a las agencias municipales y de policía, el artículo 92, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca, prevé que como atribución de los Secretarios de los Ayuntamientos, comunicar a los agentes municipales y de policía los acuerdos de ese órgano y las órdenes del presidente municipal.

Como se advierte de lo anterior, las órdenes del ayuntamiento y del presidente municipal, incluida la convocatoria para la elección, deben ser comunicados a las agencias, para que estas a su vez lo hagan de conocimiento de los ciudadanos de la población.

De dicha disposición, también se advierte que la legislación electoral del Estado de Oaxaca señala que en caso de que las autoridades incumplan con la obligación de dar a conocer la convocatoria en el plazo previsto y con los requisitos exigidos será la autoridad administrativa quien tendrá que llevar a cabo las medidas pertinentes.

La exigencia en comento, por lo tanto, corresponde a los principios y derechos fundamentales de participación política que la constitución general contempla y, por lo mismo, en su emisión no existe violación que reparar.

Sin embargo, esa regla debe verificarse, en concordancia con los registros y constancias existentes en autos, pues no basta para su observancia, emitirla sino cumplirla, con registros mínimos que pongan de manifiesto el respeto a los derechos fundamentales que en ella subyacen.

Así tenemos que en torno a la convocatoria, ésta fue aprobada en sesión del veintiuno de diciembre de dos mil diez, por los aspirantes a presidente municipal, integrantes del comité de usos y costumbres y del cabildo.

Se señaló como fecha para la celebración de la elección el veintiséis siguiente y se previó que todos los ciudadanos de la comunidad mayores de dieciocho años participaran.

La convocatoria fue publicada por los integrantes del comité de usos y costumbres y del cabildo el veintidós de diciembre y existe certificación de la secretaria del ayuntamiento de que se colocó la convocatoria en los corredores de las agencias del veintidós al veintiséis de diciembre.

SUP-REC-4/2011

En este sentido, tal determinación cumplió con los lineamientos formales establecidos en la legislación electoral como con las prácticas consuetudinarias propias de la comunidad, pues la renovación de concejales se llevaría a cabo por asamblea comunitaria.

Sin embargo, los rasgos formales de publicidad son insuficientes para considerar satisfechos también los requisitos distintivos de la autonomía y autenticidad de la comunidad, por lo siguiente:

Primero, la aprobación de la convocatoria violentó los usos y costumbres de la comunidad porque de conformidad con el acuerdo de nueve de marzo, serían los representantes de todas las comunidades y la autoridad municipal quienes acordarían respecto a la convocatoria, sin embargo, ésta solo fue concertada entre los integrantes del cabildo y del comité de usos y costumbres, así como por diversos aspirantes.

Además, las medidas tomadas no fueron suficientes porque incluso, de acuerdo al caso concreto, existió un conflicto entre las comunidades del municipio que no pudo ser conciliado por el instituto local, de esta forma no es suficiente que la convocatoria fuera aprobada por los integrantes del comité de usos y costumbres y del cabildo así como los aspirantes a presidente municipal porque, debió considerarse a las comunidades para que expresaran su opinión para emitir la convocatoria.

Ahora bien, si bien se prueba que se publicó la convocatoria en las agencias, debe destacarse que el contexto en el cual se pretendió dar a conocer la convocatoria, esto es, en un escenario en el que algunas comunidades estaban en desacuerdo con el comité de usos y costumbres y con el método de elección, además de que fueron excluidas de una reunión, el procedimiento garante del compromiso municipal de la universalidad electoral debió, al menos, intentar multiplicar la colocación de la convocatoria, pues si bien se fijó una en cada comunidad, omiten referir algún esfuerzo adicional de circular un mayor número de ejemplares.

De esta forma, la inercia de exclusión de las comunidades difícilmente se rompe con un acto mínimo y formal, pues para tal efecto es necesario lograr la identificación de los integrantes del ayuntamiento como una sola comunidad con interés en autogobernarse auténticamente, mediante la participación crítica, oportuna e informada de quienes la integran.

Se insiste, de conformidad con la postura académica y calificada de Will Kymlicka, en cuanto a las restricciones internas de la comunidad, la exclusión de los integrantes de una comunidad, debe rechazarse enérgicamente por quien tiene a su cargo tutelar los derechos de quienes integran comunidades indígenas, en aras de favorecer su verdadera autonomía.

Hasta aquí, la exclusión de varias comunidades y su representación en la decisión relativa a la fecha de la elección y lo insuficiente de los actos tendentes a la comunicación universal del momento a partir del cual se llevaría a cabo la renovación, atentan contra los derechos fundamentales de participación auténtica en la elección de las autoridades a través de los derechos efectivos de votar y ser votados.

Ahora bien, en el acta de la asamblea de veintiséis de diciembre, se advierte que el comité de usos y costumbres explicó a los presentes que la elección se llevaría a cabo por pizarrón.

Ese método de elección fue aprobado el veintiuno de diciembre por los integrantes del comité organizador referido y del cabildo así como por los aspirantes.

Sin embargo, debe señalarse que la voluntad de dichas autoridades, así como de los aspirantes no podía suplir las de los integrantes de las comunidades, máxime si uno de los puntos a discutir entre ellos era precisamente eso.

De esta forma, el método de elección debió ser elegido por la asamblea, pues además ello fue uno de los acuerdos tomados desde el diecinueve de julio, por ende se violentaron los propios usos y costumbres de la comunidad.

No es óbice de lo anterior, que a fojas mil doscientos ochenta y seis a mil cuatrocientos seis del cuaderno accesorio cinco de este juicio se encuentren actas de asambleas comunitarias realizadas en dieciséis comunidades a saber:

| COMUNIDAD | FECHA DE ASAMBLEA | MÉTODO DE ELECCIÓN ACORDADO |
|-------------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| La Esperanza | 7 de noviembre de 2010 | Asamblea general comunitaria |
| San Lorenzo | 7 de noviembre de 2010 | Asamblea general |
| San Pedro Tres Arroyos | 7 de noviembre de 2010 | Asamblea General |
| Montenegro | 10 de noviembre de 2010 | Asamblea general |
| Ignacio Zaragoza | 20 de noviembre de 2010 | Asamblea general comunitaria |
| Paso del Águila | 23 de noviembre de 2010 | Asamblea comunitaria simultanea |
| Santiago Jalahui | 27 de noviembre de 2010 | Asamblea general comunitaria |
| José López Portillo | 5 de diciembre de 2010 | Asamblea general comunitaria |
| San José Arroyo Cacao | 5 de diciembre de 2010 | Asamblea general comunitaria |
| Nuevo San Antonio | 5 de diciembre de 2010 | Asamblea general comunitaria |
| San José Arroyo Copete | 5 de diciembre de 2010 | Asamblea general comunitaria |

SUP-REC-4/2011

| COMUNIDAD | FECHA DE ASAMBLEA | MÉTODO DE ELECCIÓN ACORDADO |
|--------------------------|-------------------------|------------------------------|
| Paso Hidalgo | 5 de diciembre de 2010 | Asamblea general comunitaria |
| Arroyo Plátano | 10 de diciembre de 2010 | Asamblea general comunitaria |
| San Martín Cerro Coquito | 13 de diciembre de 2010 | Asamblea general |
| San José Río Manzo | 14 de diciembre de 2010 | Planillas |
| San Juan Evangelista | 14 de diciembre de 2010 | Urnas |

De las cuales se advierte que en trece de ellas se aprobó que la elección fuera por asamblea general comunitaria y en dos por urnas.

Sin embargo debe señalarse que en nada cambia la conclusión de que el método debió ser elegido por la asamblea general, porque sólo son quince comunidades de treinta y cinco.

Además las actas adolecen de vicios tales como que no se verificó que quienes votaron pertenecieran a la comunidad, ni edad para hacerlo, ni hubo participación de los ciudadanos exponiendo sus puntos de vista, sino que solo se asentó que se les dio a escoger entre esas dos propuestas.

En ese contexto, no pueden ser consideradas válidas esas asambleas celebradas en dichas comunidades, amen que como se dijo desde el diecinueve de julio se acordó que sería la asamblea general quien decidiera todo sobre la elección de concejales.

Ahora bien, en el acta se especifica la manera en que se contaron los votos, es decir en el pizarrón, ante la presencia de los representantes de las planillas participantes

Sin embargo a pesar de que las dos planillas se encargaron de recibir la votación en las mesas de registro que se colocaron, no es posible advertir que en dicha asamblea hayan participado los ciudadanos de las agencias municipales integrantes del ayuntamiento pues si bien se cuenta con listas, con ellas no se puede verificar que efectivamente los asambleístas pertenecieran a la comunidad.

Incluso, de considerar las pruebas técnicas (fotos, videos, archivos) que obran en el expediente, desahogadas en el **Anexo 1** de esta sentencia, tampoco es posible probar que se cumplan con los requisitos exigidos porque además de que ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional que es necesario adminicular esas pruebas (ej. fotos, videos, etc.) con otras para que tengan mayor valor, las ofrecidas no aportan elementos para probar el origen de quienes estuvieron presentes en la asamblea.

Por todas esas razones queda demostrado que la elección de los concejales del municipio de San Juan Lalana no se llevó a cabo bajo un método democrático, pues no se satisfizo el

principio de universalidad del sufragio en sus diversas vertientes, ni se promovió de forma real y material la integración de las agencias municipales en las decisiones relativas a la renovación del ayuntamiento.

En esas condiciones, si bien el razonamiento utilizado por el tribunal para anular la elección en cuestión fue incorrecto, de lo anteriormente expuesto, se advierte que este tribunal arribaría a la misma conclusión.

Conforme a ello, lo procedente es confirmar la nulidad de la elección de integrantes del ayuntamiento de San Juan Lalana.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Se confirma la nulidad de la elección del municipio de San Juan Lalana, Oaxaca, decretada por el Tribunal Estatal Electoral de ese estado en los expedientes RISDC/48/2010, C.A/77/2010, JDC/57/2010 y JDC/59/2010, acumulados, aunque por las consideraciones señaladas en esta sentencia.

SEGUNDO. Se deja sin efectos todos los actos posteriores a la declaración de nulidad de la elección de integrantes del ayuntamiento de San Juan Lalana, ordenada por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca en el expediente referido.

De la transcripción anterior se advierte que no se actualiza la hipótesis contenida los artículos 61, párrafo 1, inciso b), ya que la sentencia impugnada no determinó la inaplicación de una ley electoral o de una norma jurídica al caso concreto, por considerarla contraria a la Constitución federal.

Del análisis detallado de la sentencia impugnada se advierte, claramente, que la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral no determinó o declaró, **expresa o implícitamente, la inaplicación de una norma**, por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se afirma lo anterior, porque la Sala Regional responsable se limitó a estudiar los conceptos de agravio hechos valer por la enjuiciante, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para lo cual precisó que la pretensión de la actora era revocar la sentencia del Tribunal Electoral de

SUP-REC-4/2011

Oaxaca, a fin de que se considerara válida la elección de integrantes de Ayuntamiento en San Juan Lalana, Oaxaca y que su causa de pedir se sustentó en que contrario a lo razonado por el Tribunal Local, sí se había agotado la fase de conciliación y respetado el derecho al voto de los ciudadanos de ese municipio, ante lo cual, la Sala Regional Xalapa, arribó a la conclusión de que eran inoperantes, razón por la cual confirmó la sentencia de treinta y uno de diciembre de dos mil diez, emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, emitida en el recurso de inconformidad, el cuaderno de antecedentes y los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, identificado, respectivamente, con las claves RISDC/48/2010, C.A/77/2010, JDC/57/2010 y JDC/59/2010, acumulados

Por lo expuesto, se considera que la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, al emitir la sentencia impugnada hizo un análisis de legalidad de una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional local, pero nunca confrontó norma alguna con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, menos aún, inaplicó alguna norma local.

En consecuencia, como la sentencia de la Sala Regional responsable es de fondo, emitida en un medio de impugnación diverso a un juicio de inconformidad y que en esa ejecutoria no se hizo declaración, expresa ni implícita, de inconstitucionalidad de una norma electoral, por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a algún principio constitucional, lo procedente, conforme a Derecho, es desechar de plano el escrito de demanda del recurso de reconsideración promovido por Evic Julián Estrada, por no reunir uno de los requisitos de procedibilidad previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por las consideraciones que anteceden, lo procedente es desechar de plano la demanda de recurso de reconsideración presentada por Evic Julián Estrada, para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, de este Tribunal Electoral, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, radicado en el expediente SX-JDC-13/2011.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

ÚNICO. Se desecha de plano la demanda de recurso de reconsideración presentada por Evic Julián Estrada, para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, de este Tribunal Electoral, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, radicado en el expediente SX-JDC-13/2011.

NOTIFÍQUESE: **por oficio**, con copia certificada de la sentencia, a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz; y **por estrados** a la actora y a los demás interesados. Lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3; 28, 29, párrafo 1, y 70, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal

SUP-REC-4/2011

Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Subsecretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO
LUNA RAMOS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL ELIZONDO GASPERÍN