
*LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS COMUNIDADES
INDÍGENAS: APORTES JURISDICCIONALES DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN**

*José Alejandro Luna Ramos**

SUMARIO: I. Los derechos políticos; II. Los derechos político-electorales de las Comunidades indígenas; III. La labor jurisdiccional del TEPJF: comunidades indígenas; IV. Reflexiones Finales

* Una versión anterior de este trabajo se presentó como conferencia magistral en el evento de firma del Convenio de Colaboración Académica entre el TEPJF y el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, el 19 de enero de 2012 en la ciudad de Campeche, México.

** Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RESUMEN: Es obligación del Estado Mexicano garantizar los derechos políticos de las comunidades indígenas. Siendo éstos un grupo vulnerable en la sociedad, necesita una protección mayor; en congruencia con la visión garantista y progresista del estado democrático de derecho contemporáneo.

Por ello, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha transitado con paso firme por el camino de garantizar en plenitud los derechos políticos de los pueblos indígenas.

De esa forma, ha resuelto diversos casos en torno a la garantía de los derechos político electorales de las comunidades indígenas. Todos ellos han sido tratados con una convicción progresista, siempre velando por la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos indígenas.

En el presente trabajo se analizan dos sentencias en donde el Tribunal Electoral maximizó y garantizó el pleno ejercicio de los derechos políticos de las comunidades indígenas respetando sus usos y costumbres. Se analizan el SUP-JDC-17/2007 (Caso Tanetze) y el SUP-JDC-9167/20011 (Caso Cherán).

I. Los derechos políticos

La capacidad de los ciudadanos para participar en la administración del poder político, se traduce y tiene asidero en la preeminencia y vigencia de los derechos políticos. Para ello, los ciudadanos tienen el derecho de votar, ser votados, de asociarse para fines políticos y participar en la organización y vigilancia de los procesos electorales.

Estos derechos políticos son derechos fundamentales reconocidos por el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como por el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Por lo tanto, en México, todas las instituciones del Estado deben garantizar el ejercicio y disfrute de estos derechos a todos los ciudadanos. Específicamente, esta responsabilidad recae con mayor peso en los órganos jurisdiccionales electorales, pues son los competentes para resarcir cualquier daño a la esfera jurídica del ciudadano en materia político-electoral.

Uno de los requisitos para que exista una democracia en un país, es que haya un desarrollo pleno de estos derechos políticos en toda la sociedad. La participación política de todos los ciudadanos refleja un Estado sano que representa los intereses de todos los grupos que conforman una Nación.

II. Los derechos político-electorales de las comunidades indígenas

México es un país pluricultural. Las comunidades indígenas forman parte de la sociedad mexicana y, por lo tanto, deben ejercer y gozar con plenitud todos los derechos de los que están investidos en tanto personas y ciudadanos. Al mismo tiempo, la sociedad y el Estado mexicano deben conocer y reconocer las especificidades en que dichas comunidades indígenas se integran y distinguen en el marco, precisamente, de la pluriculturalidad.

Dentro de estos derechos se encuentran los políticos y es obligación del Estado Mexicano garantizarlos para todos y, notoriamente,

para las comunidades indígenas, siendo éstas un grupo vulnerable de la sociedad que necesita una mayor protección.

En ese contexto es pertinente anotar que, desde hace poco más de veinte años, los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en México han tenido una evolución paulatina, pero consistente.

La ratificación, en 1990, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la posterior reforma constitucional que reconoció el carácter multicultural de nuestra Nación, marcó el inicio de la expansión de la participación política de las comunidades indígenas.

En particular, ello se intensificó desde el año 2001 cuando, en el artículo segundo de nuestra Carta Magna, se garantizó la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, y se reconocieron los derechos de autogobierno.

Desde entonces y hasta principios de 2012, diversas entidades federativas contemplan la posibilidad de elecciones por usos y costumbres: Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

En el caso de Campeche, por ejemplo, se adoptó el modelo llamado “originario” o “autóctono”, consistente en reconocer el derecho de los pueblos indígenas para establecer sus propias formas de organización política y ejercer sus derechos de participación política, según normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Allí, la “Ley de derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Campeche”, establece al Consejo Maya como órgano colegiado de representación del pueblo indígena maya del estado.

El Gran Consejo Maya debe celebrar un Congreso, cuando menos una vez al año, al cual asisten y participan dignatarios de las comunidades indígenas para discutir temas relativos a reformas, crear o aplicar leyes, así como relativos a usos, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas.¹

A todo ello se abona la reciente reforma al artículo cuarto constitucional que contempla el derecho al acceso a la cultura y la obligación

¹ NAVA Gomar, Salvador Olimpo. “*Derecho indígena electoral comparado*”. *Quid Iuris*, Publicación del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. (7):42, diciembre 2008.

del Estado para implementar los medios para su difusión y desarrollo, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones, con pleno respeto a la libertad creativa.

Como muestra la experiencia nacional es preciso señalar que, junto con los ordenamientos que reconocen el derecho de libre determinación y autogobierno de los pueblos indígenas, el Estado debe llevar a cabo acciones para garantizar la participación efectiva de las comunidades y pueblos indígenas en la vida política del país, sin que se pierda su identidad.

III. La labor jurisdiccional del TEPJF: comunidades indígenas

Comprometido con esta causa, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha transitado con paso firme por el camino de garantizar en plenitud los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Para ello, ha reconocido que el régimen del derecho consuetudinario indígena es parte integrante y, por tanto, consustancial del régimen constitucional y legal de la democracia electoral mexicana, misma que toca a nuestros tribunales cumplir y hacer cumplir.

En el Tribunal Electoral se han resuelto diversos casos en torno a la garantía de los derechos político electorales de las comunidades indígenas. Todos ellos han sido tratados con una visión progresista, siempre velando por la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos indígenas.

A lo anterior, se abona el hecho de que el 10 de junio de 2011 se publicó la reforma al artículo 1º Constitucional, que establece un modelo progresista que incorpora la prerrogativa de gozar de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en todos los tratados internacionales que haya ratificado México, *así como de las garantías para su protección*.

La citada reforma también incluye la interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la aplicación de las normas de derechos humanos, así como el *principio pro persona*.

De esta forma, cuando cualquier tribunal mexicano se enfrente a la aplicación de un derecho fundamental que tenga su equivalente en un

tratado internacional sobre derechos humanos, estará obligado a adoptar la interpretación del derecho fundamental que sea más acorde con el tratado internacional.²

De acuerdo con esta exigencia constitucional, resulta inexcusable que las autoridades federales y locales, y especialmente las de carácter jurisdiccional, realicen un control de legalidad y constitucionalidad, no sólo atendiendo a nuestras competencias, sino también al control de convencionalidad.

Al respecto, debe señalarse que durante el año de gestión 2010-2011 y aún antes de la entrada en vigor de la reforma en cita, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aplicó en 115 sentencias, 17 instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos, civiles y políticos, particularmente con la eliminación de la discriminación y garantía de los derechos de los pueblos indígenas.

Hoy en día, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un Tribunal de constitucionalidad y convencionalidad que salvaguarda los derechos fundamentales de todo ciudadano en el ámbito de sus competencias.

Para el Tribunal Electoral, la reforma en comento es una magnífica noticia que viene a reforzar nuestra convicción garantista y progresista, como lo acreditan las dos sentencias a las que se hace referencia a continuación.

A. *Caso Tanetze*

En primer lugar, puede referirse el juicio para la protección de los derechos político-electorales número 11 del año 2007, conocido también como “Caso Tanetze”.

En él, pobladores del municipio de Tanetze de Zaragoza en el estado de Oaxaca, promovieron un juicio electoral ciudadano para impugnar la determinación de las autoridades locales de no celebrar elecciones municipales, argumentando la falta de condiciones necesarias para su realización.

Como es bien conocido, el juicio ciudadano aludido establece la posibilidad de suplir la deficiencia en las defensas de los actores. Sin embargo, en el caso de referencia las deficiencias de las demandas eran

² DÍEZ-PICAZO, Luis María. “*Sistema de Derechos Fundamentales*”. Tercera edición, España, Ed. Thomson Civitas, 2009. p.170.

tan evidentes que, a fin de maximizar los derechos de los miembros de la comunidad indígena de Tanetze, se resolvió que la suplencia de los agravios era todavía más amplia, esto es; casi absoluta para el caso de los integrantes de comunidades indígenas, sujetas -como sabemos- a condiciones históricas de marginalidad que les dificultó su acceso efectivo a la justicia.

Por lo que el Tribunal Electoral ordenó al Consejo General del Instituto Local a que dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que se considerara la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el referido municipio.

Lo anterior, se resolvió con base en interpretaciones de la legislación mexicana, en los principios y valores del Derecho, así como en algunos instrumentos internacionales como lo son la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

B. Caso Cherán

En segundo lugar, puede señalarse al juicio ciudadano número 9167 del año 2011, que resolvió la Sala Superior.

Este asunto es conocido como el “caso Cherán” y fue consecuencia de un juicio ciudadano presentado por 2,312 integrantes de la comunidad de San Francisco Cherán en el estado de Michoacán, localidad indígena perteneciente al pueblo purépecha.

Por su trascendencia y correlación con la reforma constitucional aludida en materia de derechos humanos, es pertinente referirse a ella con un mayor detalle, pues es un buen ejemplo de cómo la justicia electoral mexicana honra su convicción progresista.

Con dicha sentencia, la Sala Superior confirmó la obligación de todas las autoridades de respetar y observar los principios constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos, en específico sobre comunidades indígenas, esto aún y con la falta de normativa local que regule el derecho de las comunidades indígenas a la libre determinación.

En el caso, los integrantes de la comunidad solicitaron al Instituto Electoral de Michoacán, que realizara todos los actos necesarios para

que sus elecciones municipales se efectuaran bajo el sistema de usos y costumbres, y no bajo el sistema de elección occidental que establecía la Constitución local.

El Instituto Electoral local determinó que carecía de competencia para conocer el caso y, por lo tanto, no dio entrada a la petición de los integrantes de la comunidad indígena, argumentando que no había regulación legal.

Ante esto, los solicitantes interpusieron un juicio ciudadano federal argumentando que había existido conculcación a diversas disposiciones de la Constitución Federal, así como de la Constitución local y de instrumentos internacionales.

En específico, los actores señalaron que la resolución impugnada conculcaba los artículos 1 y 2, fracción octava, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el Instituto se limitó a declararse incompetente, sin generar alguna acción tendiente para que la comunidad pudiera celebrar su elección mediante el sistema de usos y costumbres, y con ello se lograra un acceso efectivo a la justicia.

Respecto a la Constitución local, los justiciables establecieron que el Instituto Electoral del Estado de Michoacán se habría apartado de lo señalado en el artículo tercero, toda vez que no resolvió el fondo de la petición y les privó de reconocerles el derecho de elegir a sus autoridades municipales con base en los usos y costumbres establecidos por la comunidad.

En cuanto a la materia internacional, adujeron que no se atendió a diversos instrumentos internacionales como la Convención de Viena, el Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros, en los que se protege el derecho a la autodeterminación de los pueblos.

El Convenio 169 garantiza el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades de acuerdo a sus procedimientos propios, por usos y costumbres y además, a que se respeten las estructuras de sus instituciones políticas y sus formas de gobierno. Lo que se establece es entonces, no sólo la forma de elección, sino además la protección del fondo o estructura institucional para el ejercicio del autogobierno.

Una vez analizados los agravios de los actores, la Sala Superior estimó que el planteamiento central de los impugnantes era el de reconocer a los miembros de la comunidad de San Francisco Cherán, su derecho como comunidad indígena a elegir a sus representantes mediante el sistema de usos y costumbres.

Ante esto, la Sala Superior resolvió en el sentido de revocar el acuerdo impugnado otorgando la razón a los actores, por las razones que a continuación se refieren.

En primer lugar, se reconoció la existencia histórica de la comunidad de Cherán como un pueblo purépecha, gracias al análisis de diversos documentos históricos tales como la “Relación de Michoacán” escrita a fines de 1541, entre otros.

También se señaló que se tiene constancia de la existencia de la comunidad indígena de Cherán durante la época colonial, según puede advertirse en el resultando segundo de la “Resolución sobre reconocimiento y titulación de bienes comunales, del poblado denominado San Francisco Cherán” publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de agosto de 1984, pues en ella se determinó declarar procedente el reconocimiento y titulación de la superficie de tierras comunales en favor de los integrantes de la comunidad denominada «San Francisco Cherán», por considerar que: “...*tiene en posesión, de acuerdo con sus títulos virreinales y en forma pacífica y libre de conflictos*”.

De igual forma, en la sentencia se reconoce el derecho de los actores a la libre determinación establecido en el artículo segundo constitucional, así como en el 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Bajo esta tesitura, la resolución consideró aplicable el derecho a la autoadscripción de los justiciables, consistente en la declaración de voluntad de personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, decidan identificarse como miembros de un pueblo indígena y que se identifica como tal.

Así, la autoadscripción se entiende como un derecho fundamental consistente en el reconocimiento que realiza una persona en el sentido de pertenecer a un pueblo o comunidad indígena, con base en sus propias concepciones, lo que encajó perfectamente en la solicitud de los actores.

Por lo tanto, de conformidad con la Constitución Mexicana Federal, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales y el referido Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, es derecho de las colectividades indígenas y quienes la integran, un acceso pleno a la justicia, considerando sus usos y costumbres, siempre que se respeten debidamente los principios constitucionales.

De allí que los integrantes de la comunidad de Cherán tenían el derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.

Es necesario precisar que, con relación a esta determinación de autonomía, se ha sostenido en la sentencia la necesidad de eliminar cualquier obstáculo técnico o fáctico que impida o inhiba el ejercicio de las comunidades indígenas, o de cualquiera de sus integrantes, a un acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

Por lo anterior, ninguna entidad estatal o nacional puede permanecer indiferente con relación a las obligaciones que derivan del artículo primero constitucional, motivo de la reciente reforma a la que me he referido, así como de todos aquellos instrumentos jurídicos nacionales y del orden internacional en los que se desarrolla la exigencia de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas.

En consecuencia, la Sala Superior ordenó al Instituto Electoral local que instrumentara todas las medidas administrativas necesarias, suficientes y que resultaran razonables para que se resolviera en definitiva la petición de los ciudadanos indígenas y, con ello, garantizar sus derechos fundamentales.

De estimar el Instituto Local que existieran las condiciones necesarias para celebrar los comicios, éste debía de informarle al Congreso Estatal para que emitiera el decreto correspondiente fijando la fecha de la elección y de toma de posesión.

De esta forma, el Instituto Electoral del Estado de Michoacán procedió a realizar los actos necesarios para cumplir con la ejecutoria, llevando a cabo una consulta a los miembros de la entidad de Cherán para determinar si la mayoría estaba de acuerdo en celebrar elecciones por usos y costumbres. La consulta arrojó como resultado una

mayoría en la aceptación de este método de elección, informándole lo anterior al Congreso del Estado.

Cabe indicar que con base en ello y mediante decreto número 442 de 2011, el Congreso del Estado de Michoacán, determinó que se llevara a cabo la elección de autoridades municipales de Cherán, mediante el sistema de usos y costumbres el domingo 22 de enero del 2012, como ocurrió en efecto.

De igual forma, el propio Congreso de Michoacán estableció el decreto número 443 de 2011, conforme al cual quedó integrado el Consejo Municipal respectivo que asumió funciones el 1º de enero pasado, conforme lo prevé la Constitución y hasta la elección de las autoridades municipales por usos y costumbres.

Con esta resolución, el Tribunal garantizó el pleno acceso a la justicia de los actores, así como la protección a sus derechos político-electorales como comunidad indígena de elegir a sus representantes por medio de elecciones de usos y costumbres.

De esta forma, la justicia electoral dejó establecido que los derechos político-electorales de las comunidades indígenas se encuentran protegidos por la Constitución federal y diversos tratados internacionales que México ha ratificado, por lo tanto la ausencia de legislación local sobre el tema, no es obstáculo para que alguna autoridad deje de garantizarlos.

Con esta sentencia el Tribunal impartió justicia electoral garantizando los principios constitucionales que protegen y compensan a nuestros pueblos originarios, al tiempo que amplió los alcances de la jurisdicción en materia de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas de nuestra nación pluricultural.

IV. Reflexiones finales

Para que las instituciones democráticas sigan apoyando el fortalecimiento de la participación política de las comunidades indígenas, se debe abonar a su efectiva autonomía; al pleno respeto de su identidad colectiva y al efectivo ejercicio de sus derechos político-electorales en tanto ciudadanos mexicanos.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus sentencias y jurisprudencia, contribuye a esta causa, pues éstas tienen el potencial de resarcir daños mecanismo por excelencia para la reconstitución de derechos y la resolución de conflictos.

Ahora, que dentro de sus ejes institucionales de ésta gestión está el reforzar su función jurisdiccional, la impartición y expansión de la justicia electoral indígena es un pilar que está fortaleciendo y profundizando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El reto sigue siendo integrar a las comunidades indígenas a la vida política del país, reconociendo a los usos y costumbres como parte de nuestro régimen constitucional y sistema jurídico electoral. En esa convicción, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está decidido a seguir aportando su contribución y sumarla a la de todas las Salas y Tribunales Electorales de la República; garantes de la democracia mexicana y los derechos políticos electorales de todos los ciudadanos, incluidos en forma destacada las comunidades indígenas, que comienzan a ejercer en forma integral y armónica sus derechos modernos y tradiciones ancestrales.