



CAPÍTULO II

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Marco Antonio PÉREZ DE LOS REYES*

SÍNTESIS

Se analizan 73 sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), entre 1996 y julio de 2010, en impugnaciones de contenido indígena, mediante las vías JDC y JRC; en ellas se busca el impacto de 13 criterios garantistas. Los impactos fueron clasificados dentro de dos categorías: casuístico: *nulo*, *débil* y *fuerte*, dependiendo del número de criterios aplicados en las sentencias, y global: *nulo*, *débil* y *fuerte*, si han alcanzado nivel de tesis o de jurisprudencia. En conclusión, el impacto fue débil, debido al reducido número de impugnaciones presentadas y, aunque el TEPJF ha aplicado criterios garantistas en sus resoluciones, muchas de ellas presentaron causales de improcedencia insalvables. Finalmente, en el anexo 7 se presentan las sentencias clasificadas por temas y criterios garantistas.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad uno de los grandes retos que afronta la impartición de justicia es el de establecer una política jurisdiccional que garantice plenamente el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de las personas,

* Catedrático de la UNAM, Universidad La Salle y Universidad Iberoamericana; profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit; autor de la Historia del derecho mexicano y coautor de diversas obras y artículos especializados. Fue secretario general de la Quinta Sala Regional del TRIFE; actualmente es Investigador del CCJE del TEPJF.

En la elaboración de esta investigación participaron Enrique Inti García Sánchez y Alejandra Tello Mendoza, asistentes de investigación del CCJE.

la cual pueda percibirse claramente en cada una de las decisiones de los órganos resolutores.

Esto constituye un reto, dado que por mucho tiempo se tuvo la convicción de que para asegurar la vigencia del Estado de derecho era suficiente con aplicar de manera puntual el contenido normativo al caso concreto que fuere sometido a su conocimiento y resolución.

Esa posición era acorde con la teoría pura del derecho expresada por Hans Kelsen, mediante la cual se procuraba desvincular al derecho de cualquier otra consideración ajena al orden normativo más estricto, como podrían ser aspectos sociológicos, históricos, filosóficos, morales, éticos, etcétera.

Con lo cual, el derecho se redujo a un conjunto coherente normativo, la ciencia jurídica al método lógico de su análisis y la labor del jurista a la de un simple aplicador o técnico de la normatividad. En tal sentido, la única base de legitimidad de ese sistema normativo es la relación de supra a subordinación o de jerarquización de las leyes que deben desprenderse en forma lógica, a partir de la norma fundamental que es la Constitución o ley suprema nacional, considerada a su vez como la norma hipotética básica.

En ese orden de ideas, se establece una concatenación jurídica que tiene por extremos a la Constitución y a la resolución judicial, en el entendido de que, vista desde arriba esa relación, se refiere al área de creación y legitimación del sistema jurídico, en tanto que hacia abajo, manifiesta el campo normativo de aplicación a casos concretos, sometidos a la decisión judicial, a la que se le debe exigir su motivación y fundamentación, siempre apegadas al contenido de la norma, la que a su vez es válida en cuanto a que su proceso de elaboración o legislación se basó efectivamente en las disposiciones constitucionales.⁷

Lo que puede observarse de la teoría kelseniana, es que tiene el mérito de fundamentar el orden jurídico de manera lógica y concreta, sin caer en las especulaciones trascendentes de la filosofía, en la que siempre habrá tendencias y escuelas diferentes y hasta opuestas entre sí, en tanto que el sistema lógico que la misma propone ofrece a los gobernados un valor práctico siempre deseable, la certeza jurídica.

A cambio, esta misma teoría sirvió para legitimar las más extremas dictaduras que se implementaron hacia la primera mitad del siglo XX, como

⁷ Debe tomarse en cuenta que la Constitución positiva o ley suprema que fundamenta el sistema jurídico en Kelsen, es considerada como una suposición previa que los juristas hacen al admitir sin discusión de su validez, además de considerarla como base de legitimidad de todas las demás normas desprendidas de ella (Piccato 2006, 69).

los estados fascistas de muy ingrata memoria. En ese tipo de organizaciones políticas los intereses y necesidades de cada individuo quedaron supeditados a una supuesta voluntad general.⁸

Frente a esta última posición del positivismo, surgió la corriente doctrinal que postula la reivindicación de los derechos humanos fundamentales, los que reconocidos en su primera época, desde los movimientos revolucionarios del siglo XVIII (la Independencia de Estados Unidos de América y la Revolución francesa), fueron luego ratificados y ampliados a raíz de la conclusión de la segunda guerra mundial, conformándose así un movimiento renovador que se hace cada vez más visible, especialmente cuando se pronuncia por temas tan importantes como la equidad de género, los derechos de los discapacitados, etcétera.

En esta moderna concepción del derecho, éste y el Estado se deben considerar como instituciones públicas garantes de los derechos fundamentales de los gobernados. Lo que trae a la mesa de discusión el viejo tema de definir si la Constitución, como ley fundamental, otorga tales derechos (*ius positivismo*) o si los reconoce (*ius naturalismo*).⁹

Dentro de este amplio campo de pugna doctrinal tendiente al reconocimiento y defensa de los derechos de las personas, surge la teoría del garantismo, principalmente postulada por el italiano Luigi Ferrajoli, quien orienta su posición hacia el campo del derecho penal, pero cuyos alcances pueden ser aplicados a otras disciplinas jurídicas contemporáneas.

En la teoría garantista no es dable que la labor jurisdiccional se reduzca a la simple aplicación de la normatividad, sino que el juzgador debe cuidar que la norma realmente sea idónea para salvaguardar los derechos fundamentales de los justiciables, en la inteligencia de que de no ser el caso se haga ejercicio de la facultad de inaplicación normativa, además de contar con una amplia perspectiva de creación de criterios orientados a esa misma tutela garantista.

Ello da origen a una nueva concepción política que entiende al sistema como un Estado constitucional de derecho, en el cual es revisable en cada resolución judicial la eficiente protección de los derechos de los individuos.

En este contexto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en su calidad de máxima autoridad jurisdiccional en la ma-

⁸ Por eso Radbruch cita tres lemas extremos propios del nazismo: “Derecho es lo que conviene al pueblo”, “El bien común está por encima del bien propio” y “Tú no eres nada, tu pueblo lo es todo” (Gómez 2006, 174).

⁹ Debe advertirse que en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el artículo 1o. dice textualmente “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución [...]”.

teria (CPEUM 2009, artículo 99), ha desarrollado un gran esfuerzo para fundamentar sus decisiones con un amplio sentido garantista.

Lo anterior se hace visible en el caso de las impugnaciones de contenido electoral provenientes de comunidades e individuos de extracción indígena, cuyos derechos han sido reconocidos ampliamente al nivel constitucional y que en sí mismos también representan un reto por la necesidad de fortalecer su efectivo ejercicio, mediante las resoluciones emitidas por el propio Tribunal.

En tales condiciones, el propósito de esta investigación es la de presentar de manera objetiva, los principales criterios garantistas fundamentados por el TEPJF, destacando el grado de impacto que éstos han tenido dentro de un campo visual casuístico y otro global.

De esta manera se podrá afirmar con “datos duros” que el Tribunal mantiene un criterio garantista respecto de las impugnaciones de contenido indígena y en qué medida lo ha hecho.

Lo anterior es importante, porque el grupo indígena en general representa un sector poblacional particularmente vulnerable, dadas sus condiciones específicas de entorno cultural, social, político y económico, y por tratarse de un sector históricamente marginal.

En esta investigación, se ha procurado responder a la pregunta específica de: “¿Qué impacto ha tenido la aplicación de criterios garantistas en la resolución de los medios de impugnación promovidos por indígenas?”. Bajo la hipótesis de que: “La aplicación de criterios garantistas por el TEPJF ha impactado en la resolución de los medios impugnativos presentados por los indígenas y en la creación de tesis y jurisprudencia en materia de derechos fundamentales para este sector social”.

La parte medular de la investigación consistió en el estudio de las resoluciones de la materia emitidas por la Sala Superior, en un lapso comprendido entre 1996 y julio de 2010, considerando los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (JDC) y los juicios de revisión constitucional electoral (JRC), por ser las vías a las que generalmente han recurrido los indígenas para presentar sus impugnaciones.

En consecuencia, el producto esencial que se obtiene del trabajo realizado es el de la concentración de la información surgida del análisis sistemático de los casos referentes a la materia indígena electoral, presentado en forma estadística y gráfica, lo que lleva a concluir el nivel de impacto que ha tenido la aplicación de la política garantista del Tribunal en este sector específico del país.

Ello permite afirmar, ahora con fundamento teórico y fáctico, el grado de aplicación garantista desplegado por el Tribunal, en un amplio esfuerzo

por asegurar la protección de una gama de derechos que deben ser divulgados y aplicados de la mejor manera posible, para disminuir paulatinamente las tendencias discriminatorias y marginales que vulneran de manera grave nuestra democracia en construcción.

I. METODOLOGÍA

Esta investigación tiene como objetivo indicar qué impacto ha tenido la aplicación de criterios garantista en la resolución de los medios de impugnación promovidos por indígenas.

Al respecto, en fecha reciente fue publicado el libro “La dimensión constitucional del gobierno municipal” del magistrado Manuel González Oropeza, quien en el rubro “Reflexiones en las elecciones municipales por usos y costumbres”, hace un estudio de los asuntos resueltos por la Sala Superior del TEPJF relacionados con el derecho consuetudinario, no obstante, el enfoque del autor sobre los casos analizados es específico a otros aspectos particulares de su investigación, como la posibilidad de constituirse la causal de improcedencia por la impugnación de actos consumados de un modo irreparable (LGSMIME 2008, artículo 10, 1, b). Este documento fue cuidadosamente analizado para verificar las resoluciones que contiene, algunas de las cuales fueron tomadas en cuenta por ser acordes con los parámetros del trabajo que aquí se presenta y porque el propio magistrado González Oropeza emitió en varias de esas resoluciones votos particulares conteniendo esta preocupación.

Por otra parte, congruente con el objetivo de la investigación se analizan los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y los juicios de revisión constitucional electoral (JRC) interpuestos por las comunidades y ciudadanos indígenas, entre 1996 y 2010 con el propósito de destacar el hecho de que en sus correspondientes resoluciones se han tomado en cuenta criterios de garantismo.

La investigación se inicia en 1996 tomando en cuenta la creación del TEPJF, a la vez que las dos vías impugnativas señaladas son las que mayoritariamente han utilizado en su momento los promoventes, independientemente de que el propio Tribunal haya resuelto lo conducente al respecto, si bien cabe aclarar que hasta 1999 comenzaron a interponerse medios impugnativos de contenido indígena.

Por esa razón, se presenta una descripción general respecto de la interpretación garantista, para que sirva de orientación al análisis posterior de las resoluciones implicadas en el tema, en la inteligencia de que precisamen-

te el análisis de las propias resoluciones irá señalando los criterios garantistas que el Tribunal Electoral ha tomado en cuenta para realizar esta tarea interpretativa, en la cual ha ido abriendo camino.¹⁰

En consecuencia, se procede a hacer una adecuación de la teoría de la interpretación garantista al conocimiento y resolución del universo impugnativo con contenido indígena, con el propósito de señalar los criterios aplicados en cada caso.

A la distancia de un poco más de catorce años de ejercicio y por medio de dos integraciones se puede apreciar la posición que el Tribunal ha mantenido en este campo específico de aplicación, de la misma manera que se observan los aspectos de reclamo más frecuentes por parte de estos grupos ciudadanos.

Algunos casos han merecido la atención de la opinión pública por su contenido y por el alcance de sus resoluciones, pero en general todos representan para los académicos un área de especialización que bien puede denominarse “derecho electoral indígena”.

Por todas estas consideraciones, el propósito final de la investigación es el de contribuir en alguna medida a mantener vivo el interés por el análisis de la problemática que, en materia político-electoral, afrontan los pueblos y comunidades indígenas cuya esfera jurídica ha sido ya reconocida constitucionalmente y que, por lo mismo, merece la mayor atención posible por parte de las autoridades responsables de su custodia y reivindicación.

A la vez, conviene recordar que toda investigación requiere el empleo de uno o varios métodos para su desarrollo y para alcanzar los objetivos que se fijan desde la elaboración del protocolo respectivo, ello se hace particularmente necesario en un trabajo como este, en el que se procederá a analizar sistemáticamente cada una de las resoluciones emitidas por el TEPJF en materia de impugnaciones interpuestas por los indígenas, ya sea en forma individual o grupal.

En este sentido, al hablar de metodología se entiende como tal al conjunto de métodos que serán aplicables para alcanzar su objetivo, en el en-

¹⁰ Debe tomarse en cuenta que la teoría garantista establece lineamientos generales de interpretación judicial por medio de los cuales se procura privilegiar el respeto a los principios establecidos en la Constitución y, consecuentemente a los derechos fundamentales de los gobernados, sobre el formalismo que implica el origen de las normas reglamentarias respecto del cumplimiento del proceso legislativo imperante; sin embargo, esa misma tesis no se refiere a un grupo vulnerable en particular, por lo que en el caso de los pueblos y comunidades indígenas de México su realidad histórica, social, económica, política y cultural son variables que necesariamente inciden en la consideración resolutoria que en cada impugnación planteada emite el Tribunal Electoral.

tendido de que el apego puntual a los mismos permitirá realizar un estudio confiable y fundamentado.

Como puede apreciarse por lo anteriormente expresado, se están considerando dos áreas de desarrollo que son: a) la parte teórica, conformada por el estudio y explicación general de la teoría garantista y, b) el estudio específico de las resoluciones que obran en los expedientes del TEPJF que resuelven impugnaciones de contenido indígena.

Para la parte teórica ha sido aplicado el método descriptivo, a fin de conceptualizar y describir la trayectoria de la teoría garantista, cuyos principios se pretende localizar después en el contenido de las resoluciones de los expedientes aludidos.

Igualmente, en ese estudio teórico se ha utilizado el método comparativo para realizar la confrontación entre la teoría pura del derecho y el derecho garantista y, consecuentemente, entre el Estado de derecho y el Estado constitucional o democrático de derecho.

Para la parte que corresponde al estudio específico de las resoluciones referentes a la materia indígena, el método aplicado ha sido el sistemático, para analizar una a una las resoluciones seleccionadas, a fin de reducir su contenido a puntuaciones preestablecidas de estimación, lo que permite su concentración final para obtener promedios en diversos rubros y proceder puntualmente a graficar y a arribar a conclusiones.

Debe tenerse presente que esta investigación pretende elaborar instrumentos comparativos y gráficos que sirvan de consulta para comprender los alcances que la aplicación de la política garantista del TEPJF ha desarrollado en el caso concreto de la resolución de medios impugnativos de contenido indígena, lo cual permitirá a investigadores, académicos y aplicadores de la justicia tener una visión objetiva del grado de desarrollo de la mencionada política garantista.

II. GARANTISMO

La realidad política del promedio de naciones que se manifiestan como democráticas hace ver que hay todavía un largo camino por recorrer para alcanzar los objetivos de este tipo de organización, particularmente en lo que toca a proporcionar a la generalidad de sus habitantes los niveles adecuados de bienestar y desarrollo que les permitan llevar una vida digna y ejercer a plenitud los derechos que les han sido reconocidos por medio de un largo proceso histórico.

En materia de impartición de justicia se hizo patente para la autoridad la necesidad de revisar minuciosamente los procedimientos interpretativos de la ley para llevar a cabo su aplicación, a los casos litigiosos, dado que, el apego puntual al texto normativo hacía proclive a la labor judicial a privilegiar la forma, en detrimento del contenido y, en consecuencia, a hacer del desempeño judicial una vía inadecuada para salvaguardar los derechos más valiosos de cualquier individuo.

Lo expresado anteriormente reviste un cuestionamiento esencial que prácticamente pone en riesgo la fundamentación del Estado, por ello tanto académicos como funcionarios judiciales se han esforzado por llevar a cabo esa labor revisora de la actuación real de la justicia y de plantear nuevas opciones que permitan asegurar niveles de justicia acordes con los reclamos de la sociedad contemporánea.

Dentro de este afán por fincar sobre bases nuevas la actuación jurisdiccional, surge la corriente garantista, presentando perspectivas y opciones que no siempre han sido recibidas con simpatía por parte de los grupos más tradicionales de la judicatura, dado que no resulta fácil romper moldes ya establecidos y que permanecieron intocables y sólidos por varias décadas.

El problema del papel que debe desempeñar el juez en su tarea primordial de aplicación de la norma al caso concreto que es sometido a su resolución, lo advierte de manera concreta Rodolfo L. Vigo cuando señala:

[...] Quizás pueda concluirse diciendo que la distancia que se comprueba entre aquella definición de Montesquieu de los jueces como seres autómatas e inanimados y el presente activismo judicial, marque la distancia entre la teoría de la interpretación del modelo dogmático y las líneas predominantes de la actual teoría de la interpretación jurídica (Vigo 2006, 43).

En el marco de las necesidades específicas de la justicia mexicana es conveniente plantear con la mayor claridad posible, postulados como los que presenta el garantismo, con el propósito de aprovechar de los mismos su fundamentación y ejercicio a fin de orientar hacia metas mejores la labor de los jueces, responsables directos de reivindicar los derechos fundamentales de los justiciables. En el caso particular de esta investigación el enfoque se refiere a la protección de los derechos de los indígenas, cuya realidad actual presenta características específicas que se vinculan estrechamente con su papel histórico marginal, que los mantuvo por siglos ajenos a los factores nacionales de decisión política.

Al respecto, como producto de una reforma reciente, el artículo 2o. de la CPEUM reconoce a los pueblos y comunidades indígenas su libre deter-

minación y autonomía para, entre otros aspectos, 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 y para elegir, en los municipios con población indígena, a sus representantes ante los ayuntamientos.

Este reconocimiento origina la formación de un sistema electoral propio basado en usos y costumbres, el cual pretende fortalecer la participación y representación política de estas comunidades, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

A su vez, tal situación da origen a un tratamiento jurídico específico, caracterizado por la actividad tutelar ejercida por las autoridades electorales con el fin de garantizar a los ciudadanos integrantes de esos pueblos el ejercicio eficiente de sus derechos fundamentales.

En este contexto, corresponde de manera relevante al TEPJF llevar a cabo esta función tutelar, mediante el conocimiento y resolución de los medios impugnativos que son conducentes para que los afectados puedan solicitar la reivindicación jurídica correspondiente.

Paralelamente, como se ha dicho, la doctrina ha planteado el cambio de paradigma respecto de la fundamentación y funciones del Estado constitucional o democrático de derecho, fincado en el cumplimiento de la normatividad y de los principios postulados por la Constitución Política, en su calidad de ley suprema de un país.

En ese sentido, la teoría garantista, estructurada principalmente, como se ha dicho, por el tratadista italiano Luigi Ferrajoli, incide directamente en la función jurisdiccional, proponiendo una interpretación que privilegia la tutela de los derechos individuales y sociales de los justiciables, al margen de las limitaciones y contradicciones que pudieran contenerse en las leyes aplicables.

Tal interpretación garantista potencializa el alcance de estos derechos y señala nuevos parámetros para desarrollar el análisis legal y procedimental practicado por los órganos de justicia, quienes ya no solamente se deben avocar a verificar que el procedimiento legislativo que dio origen a la norma aplicable haya sido cabalmente cumplido, sino que han de encontrar la vinculación de ésta con la tutela efectiva de los derechos mencionados.¹¹

¹¹ Para tener un marco teórico general respecto de la teoría garantista y su aplicación al caso de la justicia electoral federal nacional, lo que es importante para fundamentar desde el punto de vista doctrinal esta investigación, véase el anexo 5.

III. APLICACIÓN DEL GARANTISMO EN LA JUSTICIA ELECTORAL MEXICANA

Con base en esos principios, el Tribunal Electoral ha procurado que sus resoluciones reflejen esta orientación garantista, con lo cual va conformando una imagen institucional que lo distingue como una autoridad referente nacional e internacionalmente.

En apoyo de esta afirmación, cabe referirse a la influencia que han tenido sus criterios relevantes y tesis jurisprudenciales, impactadas en buena medida en la última reforma político-electoral de 2007-2008.

Dentro del campo de la interpretación garantista destaca lo referente a los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, que constituyen grupos vulnerables de afectación en su esfera jurídica, dadas sus peculiares condiciones económicas y sociales.

No obstante, al trasladarse los principios garantistas a la justicia nacional se hace patente la necesidad de plantear un tratamiento adecuado a estos grupos que social, económica, cultural y políticamente resultan *sui generis* frente al contexto general de los ciudadanos.

Esta necesidad tutelar se hizo objetiva al TEPJF, desde su fundación en 1996, la cual se ha manifestado en las resoluciones que se han emitido en todas aquellas impugnaciones en las que se encuentran implicados los pueblos y comunidades indígenas, así como otros grupos vulnerables del país.

En este punto es importante resaltar que la labor del Tribunal Electoral se ha caracterizado por su decisión tutelar en favor de los indígenas generando tesis y criterios que han venido a enriquecer el panorama garantista para los mismos.

Esta actividad tutelar corre paralela a la necesidad de crear esquemas teóricos que expliquen tales decisiones, por lo que la labor académica de tratadistas como José de Jesús Orozco Henríquez, Manuel González Oropeza, Juan Carlos Silva Adaya y algunos más, resulta de particular importancia.¹²

Así, en materia de impugnaciones provenientes de comunidades y de ciudadanos indígenas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ido estableciendo determinados criterios,¹³ bajo el tenor siguiente:

¹² Los puntos que a continuación se presentan tienen como fuente informativa el trabajo de Orozco (2005, 190-192).

¹³ Entendiendo por criterio jurídico, la valoración que realiza un jurista, en su calidad de investigador, litigante o juzgador en un caso concreto.

- a) Cualquier ciudadano miembro de alguna comunidad indígena tiene legitimación e interés jurídico para promover algún medio de impugnación para controlar la regularidad de los comicios efectuados por medio de la aplicación de usos y costumbres. Al respecto debe hacerse notar que en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) vigente hasta 2008, al establecer la procedencia del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano establecía que sólo procedería cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual hiciera valer las presuntas violaciones materia de ese juicio (LGS-MIME 2002, artículo 79). Con la reforma legal implementada en 2008, en el artículo referido se establece la procedencia del propio juicio cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, o por medio de sus representantes legales haga valer las presuntas violaciones del caso. Con todo, aún en este nuevo texto este criterio garantista lo sigue siendo, puesto que no habla de que el promoverlo acredite una representación legítima específica.
- b) Las normas procesales, especialmente aquéllas por las que se imponen cargos deben interpretarse de la forma que resulten más favorables para las comunidades indígenas. En este punto destaca particularmente el ánimo garantista que priva en la impartición de justicia para las comunidades indígenas. Lo que se pretende fundamentalmente es garantizar el acceso libre, pronto y expedito a los órganos jurisdiccionales y que, ya de frente a un procedimiento impugnativo, la aplicación de las normas respectivas protejan de la manera más amplia posible los derechos reconocidos constitucionalmente a este tipo de comunidades.
- c) Conforme con el marco constitucional y legal aplicable, si se reconoce la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno de las comunidades indígenas, así como sus usos y costumbres relacionados con el proceso electoral consuetudinario, los ciudadanos y las autoridades de cualquier rango quedan sujetos al cumplimiento de esa normatividad. Efectivamente, el que el poder constituyente permanente haya establecido en el artículo 2o. de la CPEUM el reconocimiento a la autonomía de estas comunidades y su regulación por medio de la aplicación de tales usos y costumbres, implica el respeto de los mismos, si bien bajo la limitante contenida en la propia Constitución respecto a sujetarse a los principios generales de ella, tomando en cuenta las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dig-

nidad y la integridad de las mujeres. Además de que en materia política debe garantizarse la participación de éstas en condiciones de equidad frente a los varones.

- d) Aun cuando los principios rectores de carácter constitucional que rigen a toda elección no resulten exactamente aplicables a los comicios, de tipo consuetudinario, de las comunidades indígenas, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales establecidos constitucionalmente, ni con los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México. Como puede observarse, en este punto se insiste en delimitar el alcance de los usos y costumbres de aplicación en comunidades indígenas, para evitar que vulneren con su ejercicio los derechos fundamentales reconocidos por el propio sistema jurídico. Con ello se destaca el hecho de que la sola vigencia de tal sistema consuetudinario no es suficiente para garantizar el disfrute de toda la esfera jurídica de protección de los individuos, sino que, por lo contrario, paradójicamente, la normatividad indígena puede vulnerar los derechos de los propios indios, si se aplica de manera indiscriminada, por ello afirma Orozco Henríquez, que no se trata de: “[...] convalidar situaciones o conductas tendientes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos (en particular a las mujeres) o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas [...]”.¹⁴
- e) Para que proceda la acción afirmativa indígena, no basta ostentarse con la calidad de tal, sino demostrar fehacientemente que se es representante de alguna comunidad de esa naturaleza, lo cual implica que exista vinculación con una entidad asentada en algún pueblo o región étnica o bien con un comité de base que se haya autodefinido como indígena, a fin de que se cuente con el conocimiento pleno de la problemática que afronta dicha comunidad, lo que solo se consigue con la pertenencia real al núcleo de que se trate.

Los cinco rubros así apuntados proporcionan una visión inicial respecto de cómo el Tribunal Electoral fue estableciendo criterios resolutivos al ir ejerciendo su función jurisdiccional en las impugnaciones de contenido indígena sometidas a su consideración, ahora estos criterios han aumentado, como se verá más adelante.

¹⁴ Orozco 2005, 190-192.

Por otra parte, la adaptación de los criterios garantistas al caso de la justicia electoral mexicana y, concretamente, al rubro de las impugnaciones provenientes de las comunidades indígenas, obliga a fijar ciertos criterios específicos de la siguiente manera:

Sin entrar en la polémica de carácter histórico-cultural respecto del origen equívoco del término indígena, proveniente del latín,¹⁵ por medio del cual los romanos designaban a los pueblos oriundos de las diferentes regiones del Imperio y que, debido a una falsa apreciación geográfica inicial los descubridores europeos divulgaron respecto de los habitantes del continente americano; ni tampoco incidir en la orientación peyorativa que muchas veces se utiliza en el campo de lo social para referirse a los grupos étnicos diseminados por todo el territorio nacional, si importa ubicar la conceptualización que la CPEUM contiene al respecto.

Así, el artículo 2o. de la carta suprema manifiesta que los pueblos indígenas, 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”.

Igualmente establece esta disposición constitucional que: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”,¹⁶ esto en virtud de que resultaría atentatorio a sus derechos fundamentales llevar de estas personas un registro individualizado de identidad indígena.

Por otra parte, afirma el citado artículo 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”.

En este entendido, queda claro que la Constitución distingue entre: i) pueblos indígenas, es decir etnias específicas, culturalmente diferencia-

¹⁵ La palabra indígena de origen latino, indígena, significa literalmente “de allí” y por extensión hace alusión al primitivo habitante de un lugar determinado. Proviene del prefijo in, que tiene, entre otros usos, el de señalar lugar o locación y que puede derivarse en el mismo sentido a la voz indi y de la palabra, de raigambre indoeuropea, gen, que significa origen, parir o dar a luz.

¹⁶ Si bien debe observarse que para llevar a cabo la acción afirmativa indígena se requiere, como ha quedado expresado anteriormente, que el interesado, además de manifestarse como indígena, demuestre fehacientemente que representa a alguna comunidad de esta naturaleza, esto en virtud de que su derecho postulado en esa acción afirmativa implica precisamente el reconocimiento de su calidad representativa de un grupo indígena concreto, lo que lleva a los partidos políticos y a las autoridades electorales a colocarlo en un lugar preferente en las listas de candidatos de representación proporcional.

das, como otomíes, huicholes, tarahumaras, etcétera y, ii) comunidades indígenas, unidades sociales específicas conformadas por un pueblo indígena, por ejemplo la comunidad predominantemente indígena asentada en un Ayuntamiento determinado. Este último tipo distintivo es el que tiene impacto para efectos impugnativos electorales.

En este mismo orden de ideas conviene establecer un concepto de acción afirmativa, dada la trascendencia que ésta tiene en la vida política del país. Dieter Nohlen considera que la acción afirmativa o positiva consiste en la: “[...] designación de las medidas jurídicas y de hecho para dar un tratamiento privilegiado a ciertos grupos de la población, con el objetivo de superar las desigualdades existentes a pesar de la igualdad formal”. En este sentido se trata de reducir las desigualdades entre grupos sociales específicos, a fin de promover la integración social por medio de una especie de “discriminación inversa” o “compensatoria”, beneficiando a grupos tradicionalmente marginados como las mujeres, los jóvenes, los indígenas, los migrantes, etcétera (Nohlen 2006, 13).

Resulta claro que el ejercicio de la acción afirmativa por razón de ser indígena implica la posibilidad de promover impugnaciones por los actores electorales cuando consideran vulnerado su derecho a la misma, ya porque se les impida ser relacionados en las listas de candidatos de representación proporcional o porque no consideren que sea correcto el lugar en donde en ellas aparecen listados.

Por otra parte, en materia de comunidades indígenas, debe distinguirse entre procesos electorales no oficiales, para elegir a sus autoridades internas o propias, denominadas de diversas maneras según su realidad cultural: “tatas mandones”, “alguaciles”, “mayordomos”, etcétera, en los cuales, con base en el reconocimiento de su autonomía, no hay intervención de autoridades electorales, ni locales ni federales y, procesos electorales oficiales, para elegir autoridades establecidas por el sistema político electoral general, como sucede en el estado de Oaxaca, cuya Constitución Política en su artículo 113 dispone que los concejales electos por el sistema de usos y costumbres o de derecho consuetudinario tomarán posesión en la misma fecha que los elegidos por el sistema ordinario (primero de enero posterior a la fecha de su elección) y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero éste no podrá exceder de tres años (CPELSE 2010, 113).

A la vez, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de esa Entidad regula en sus artículos 131 y 132 lo referente a la renovación de ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario.

Así se afirma que se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de la Constitución local relativas a la elección de ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres y las comprendidas en las prácticas democráticas de cada uno de ellos.

Igualmente, se establece que el procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos mediante el derecho consuetudinario vigente.

En consecuencia, el procedimiento electoral consuetudinario comprende los actos que en los municipios que se rigen por usos y costumbres realizan los ciudadanos, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar periódicamente a las autoridades municipales.

Ese procedimiento abarca desde los actos previos, incluyendo la preparación de las elecciones, las propuestas de concejales, las formas de votación y de escrutinio, hasta el cierre de la elección y la calificación correspondiente por parte del Consejo General del Instituto Electoral local, así como, en su caso, la emisión de la declaración de validez y las constancias respectivas.

En ese mismo tenor, la legislación en comento determina que serán considerados municipios de usos y costumbres aquellos que: (i) han desarrollado instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyen reglas internas y procedimientos específicos para renovar a los titulares de sus ayuntamientos y, (ii) los que su principal órgano de consulta y designación a cargos para integrar ayuntamientos sea la Asamblea general comunitaria u otras formas de consulta a la comunidad.

Estas disposiciones aplicables en el estado de Oaxaca han originado que de los 570 municipios que lo integran, 418 ejerzan sus derechos político-electorales por medio del derecho consuetudinario y 152 lo hagan por el sistema de votación regulada para todo el país.

IV. PRINCIPALES CRITERIOS GARANTISTAS EN MATERIA DE IMPUGNACIONES DE INDÍGENAS

Esta investigación presenta de manera sistemática las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral para destacar los criterios recurrentes¹⁷ y la

¹⁷ Esto es evidente si se toma en cuenta que la nueva composición del TEPJF ha mantenido, en términos generales, la tendencia garantista de interpretación para el rubro de la protección que se analiza y, por lo mismo, se han ido conformando nuevos criterios de tutela,

forma como éstos se han aplicado en la materia para desarrollar la interpretación garantista en favor de las comunidades indígenas, en cada uno de los criterios que se apuntan se presenta gráficamente el resultado obtenido al analizar el espectro impugnativo verificado.

Los trece criterios garantistas que a continuación se enlistan representan una propuesta emanada del trabajo de Jesús Orozco Henríquez y de jurisprudencia, tesis y expedientes del Tribunal Electoral, que arrojan porcentajes de mayor aplicación en el garantismo referente a las impugnaciones de contenido indígena, de la siguiente manera:

- a) Suplencia absoluta de la queja: La autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente afecta a las comunidades indígenas, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional (J 13/2008).
- b) Antiformalismo: Equivale a limitar la interposición de los medios impugnativos al cumplimiento de sus requisitos básicos, en congruencia con el mismo criterio anteriormente citado (J 13/2008).
- c) Efectivo acceso a la jurisdicción: A fin de acatar lo dispuesto por el artículo 17 de la CPEUM, en cuanto expresa que: “[...] Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial [...]”, por lo que el efectivo acceso de estas comunidades a su garantía de justicia implica el allanamiento de obstáculos procesales que pudieren impedirlo, por tal motivo el TEPJF puede, si es necesario, en el ejercicio de su facultad de plena jurisdicción, reencauzar la vía impugnativa interpuesta por los afectados (J 13/2008).
- d) Interpretación más favorable de las normas procesales: Implica que el juzgador al aplicar la normatividad debe procurar hacerlo en el sentido que más convenga a estos y, en consecuencia, lo que menos les perjudique (T S3EL 047/2002).
- e) Efectiva acción afirmativa indígena: La acción afirmativa entendida como: “[...] la designación de las medidas jurídicas y de hecho para dar un tratamiento privilegiado a ciertos grupos de la población, con el objetivo de superar las desigualdades existentes a pesar

los que sumados a los que anteriormente citaba José de Jesús Orozco Henríquez, dan un total de trece criterios.

de la igualdad formal” (Nohlen 2006, 13), es aplicable en la conformación que los partidos políticos hacen de las listas de candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional.

- f) Representación válida: Principio que establece que cuando en un litigio relacionado con la defensa de los derechos político-electorales sean parte ciudadanos pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas, es admisible que comparezcan a juicio por sí mismos o por medio de algún representante legal, toda vez que la CPEUM, artículo 2.A VIII les reconoce como prerrogativa, el ser asistidos en todo tiempo por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y de su cultura (SUP-JDC-11/2007).
- g) Flexibilidad de la legitimación activa en el JDC de promoventes de comunidades indígenas: Ello en virtud de las particularidades de sus integrantes y de las posibilidades jurídicas o fácticas que éstos tengan para allegarse de los elementos necesarios para acreditar la calidad de representante indígena, debiendo evitar en lo posible la exigencia de requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral (XX/2008).
- h) Notificación efectiva: La notificación de actos o resoluciones de autoridad electoral que se refiera a las comunidades indígenas, debe tomar en cuenta las circunstancias reales que se den en el entorno de las mismas, en lo referente a niveles de analfabetismo, monolingüismo, aislamiento, incomunicación y otras, a fin de que la autoridad judicial pondere su eficacia (X/2007).
- i) Respeto al procedimiento electoral consuetudinario: Se refiere al respeto a las formas de organización de las comunidades indígenas para elegir a sus representantes, que deben observarlo tanto los ciudadanos como las autoridades en sus distintos ámbitos de ejercicio (S3EL 146/2002).
- j) Principio de igualdad: consistente en un tratamiento universal de derechos y obligaciones sin tomar en cuenta consideraciones específicas que indebidamente clasifiquen a las personas. Éste no se viola por la aplicación de procedimientos electorales basados en usos y costumbres (S3EL 152/2002).
- k) Prevalencia de actos de carácter electoral en otros materialmente administrativos: Se da cuando una autoridad legislativa realiza un acto de naturaleza electoral, el cual sí puede ser revocado por una decisión del TEPJF (S3EL 144/2002).

- l) Respeto al lugar en donde se llevan a cabo las elecciones por medio de usos y costumbres: la posibilidad jurídica y material de que las elecciones se efectúen en cierto lugar, cuando deriva de una costumbre, es una decisión adoptada por la libre determinación de la comunidad indígena, lo cual no debe ser quebrantado por persona o grupo alguno (S3EL 145/2002).
- m) Respeto a la universalidad del voto: Consistente en reconocer el voto activo y pasivo, sin discriminación de ciudadano alguno en las comunidades indígenas (S3EL 151/2002).

Esta relación de criterios de orientación garantista ha sido elevada a tesis relevantes y jurisprudencia del TEPJF, en su tercera y cuarta épocas, por lo que, una vez identificados, debe procederse a verificar su aplicación en el espectro de impugnaciones de contenido indígena resuelto en el periodo previamente establecido, lo que constituye la parte medular de este estudio.

V. SELECCIÓN DE CASOS IMPUGNATIVOS

En lo que toca a la parte práctica se deben hacer las siguientes acotaciones:

- a) Se seleccionaron los medios impugnativos promovidos por los indígenas, en forma individual o grupal.
- b) Para determinar la calidad de indígena que se requiere para la selección de los expedientes a estudiar se tomó en cuenta el criterio establecido por la CPEUM, en el artículo 2o., en el que determina 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.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas [...] (CPEUM 2009, artículo 2).

- c) El periodo que comprende el estudio va de 1996 a julio de 2010, la fecha inicial toma en cuenta la fundación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el establecimiento del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudada-

no y del Juicio de revisión constitucional electoral, que son las vías impugnativas que con mayor frecuencia han utilizado los indígenas para interponer su acción, independientemente de la decisión procesal que tome al respecto el Tribunal.

- d) Una herramienta del TEPJF, para acceder a sus resoluciones es el formulario de búsqueda, denominado “Datos de la sentencia”, el cual ha sido consultado para localizar las resoluciones referentes a impugnaciones presentadas por las comunidades indígenas, conocidas y resueltas por la Sala Superior.

En tal virtud, se seleccionaron las siguientes variables para delimitar el universo de las sentencias:

- Tipos de medios: JDC y JRC
- Año: 1996 a julio de 2010
- Magistrado: Todos
- Actor, sentido, fecha de resolución y entidad: sin marca
- Que contengan la palabra: indígena

- e) La búsqueda dio como resultado un total de 73 expedientes, distribuidos entre 1999 y julio de 2010, porque de 1996 a 1998 no se presentó impugnación alguna en este rubro. La distribución aludida es la siguiente:

Tabla 1
NÚMERO DE EXPEDIENTES POR AÑO

<i>Año</i>	<i>Resoluciones</i>
1996	0
1997	0
1998	0
1999	5
2000	1
2001	3
2002	11
2003	5
2004	1
2005	3
2006	1

<i>Año</i>	<i>Resoluciones</i>
2007	7
2008	24
2009	11
2010 (30 de julio)	1
Total	73

En estos expedientes, los indígenas se vieron involucrados en el procedimiento y ello resultó ser un factor determinante para la resolución respectiva.

Se discriminó el universo de resoluciones originalmente considerado, revisando que en las sentencias no hubiera sólo referencias o menciones de alguna cita jurídica de otro asunto en el que tangencialmente se haga alusión al término indígena.

Los valores que van representando las sentencias, permiten ordenarlas de tal forma que el análisis del garantismo se pueda ver reflejado fehacientemente.

- f) Una vez determinado el conjunto de resoluciones a analizar, se procedió a la lectura minuciosa de cada una de ellas, elaborando los correspondientes resúmenes a fin de destacar los criterios garantistas que fueron tomados en cuenta, estos documentos son consultables en el anexo 6, que está clasificado por temas.
- g) Con base en esos resúmenes fue posible concretizar datos estadísticos referentes a los 13 criterios garantistas que sirvieron de base a la consulta.
- h) En consecuencia, se pueden presentar, en un cuadro comparativo, los resultados obtenidos, para medir el impacto que en las resoluciones tuvieron los criterios garantistas aplicados. Para tal efecto, se estableció la siguiente métrica:

TABLA 2
IMPACTO DE LOS CRITERIOS GARANTISTAS EN LAS RESOLUCIONES

<i>Impacto casuístico</i>	Nulo	Casos en los que no se hace mención de ningún criterio garantista.
	Débil	Casos en los que aparecen de manera referencial alguno o algunos de los criterios garantistas.
	Fuerte	Casos en los que se aplican uno o más criterios garantistas en la argumentación para su resolución.
<i>Impacto global</i>	Nulo	Casos en los que la resolución no ha alcanzado el nivel de tesis relevante ni de jurisprudencia.
	Débil	Casos en los que la resolución ha alcanzado el nivel de tesis relevante.
	Fuerte	Casos en los que la resolución ha alcanzado el nivel de jurisprudencia.

VI. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

El resultado al que se arribó se presenta en el cuadro siguiente:¹⁸

TABLA 3
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL¹⁹

<i>Año</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Criterio garantista</i>	<i>Impacto casuístico</i>	<i>Impacto global</i>	<i>Observaciones</i>
1996	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
1997	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
1998	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
1999	SUP-JDC-037/99	b, c, d, i	2	2	Tesis relevantes S3EL 046/2002, S3EL 024/2000, S3EL041/2002, S3EL 047/2002, S3EL 137/2002, S3EL 145/2002, S3EL 144/2002, 146/2002. Jurisprudencia 07/2007
1999	SUP-JDC-038/99	b, c, d, i	2	0	n/a
1999	SUP-JRC-183/99	n/a	0	0	n/a
1999	SUP-JRC-152/99	b, c, f, g	2	1	Tesis relevante S3EL 099/2002
1999	SUP-JRC-264/99	n/a	0	0	n/a

¹⁸ Acotaciones: las letras a) a m) corresponden a los 13 criterios garantistas siguientes: a) suplencia absoluta de la queja, b) antiformalismo, c) efectivo acceso a la jurisdicción, d) interpretación más favorable de las normas procesales, e) efectiva acción afirmativa indígena, f) representación válida, g) flexibilidad de la legitimación activa en el JDC de promoventes de comunidades indígenas, h) notificación efectiva, i) respeto al procedimiento electoral consuetudinario, j) principio de igualdad, k) prevalencia de actos de carácter electoral en otros materialmente administrativos, l) respeto al lugar en donde se llevan a cabo las elecciones por usos y costumbres, m) respeto a la universalidad del voto. Los números 0 (nulo), 1 (débil) y 2 (Fuerte) corresponden al tipo de impacto alcanzado y n/a no aplica. La mayoría de los votos particulares signados por el magistrado Manuel González Oropeza se refieren a la necesidad de establecer un tratamiento específico para que las impugnaciones indígenas no resulten siempre improcedentes por tratarse de hechos consumados.

¹⁹ Las tesis y la jurisprudencia están contenidas en el anexo 7.

<i>Año</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Criterio garantista</i>	<i>Impacto casuístico</i>	<i>Impacto global</i>	<i>Observaciones</i>
2000	SUP-JDC-001/2000, SUP-JDC-003/2000 Y SUP-JDC-004/2000	C	1	0	Se aplica un criterio garantista porque se reencauza el medio
2001	SUP-JDC-109/2001	b, i	2	0	Se privilegia el derecho consuetudinario, se complementan las leyes locales
2001	SUP-JDC-110/2001	a, d, e, f	2	0	n/a
2001	SUP-JRC-225/2001	E	1	0	Valoró indirectamente la acción afirmativa indígena
2002	SUP-JDC-001/2002	n/a	0	0	n/a
2002	SUP-JDC-002/2002	n/a	0	0	n/a
2002	SUP-JDC-003/2002	n/a	0	0	n/a
2002	SUP-JDC-004/2002	n/a	0	0	n/a
2002	SUP-JDC-013/2002	j, m	2	1	Originó las tesis relevantes S3EL 151/2002, S3EL 143/2002, S3EL 152/2002
2002	SUP-JDC-023/2002 y SUP-JDC-024/2002 acumulados	n/a	0	0	n/a
2002	SUP-JDC-089/2002	n/a	0	0	n/a
2002	SUP-JDC-745/2002	n/a	0	0	n/a
2002	SUP-JDC-1173/2002	n/a	0	0	n/a
2002	SUP-JRC-025/2002	n/a	0	0	n/a
2002	SUP-JRC-133/2002	n/a	0	0	n/a
2003	SUP-JDC-003/2003	n/a	0	0	n/a
2003	SUP-JDC-011/2003	n/a	0	0	n/a
2003	SUP-JDC-252/2003	n/a	0	0	n/a

<i>Año</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Criterio garantista</i>	<i>Impacto casuístico</i>	<i>Impacto global</i>	<i>Observaciones</i>
2003	SUP-JDC-396/2003	d, e	2	0	Aunque el fallo fue desfavorable, la resolución realiza un análisis específico de las acciones afirmativas en razón de las calidades de indígena, género y joven.
2003	SUP-JDC-405/2003	n/a	0	1	La resolución determina que el carácter de indígena implica la necesidad de estar vinculado a una comunidad de este tipo. Originó las tesis relevantes, S3EL 001/2004 y S3EL 011/2004
2004	SUP-JRC-524/2004	n/a	0	0	No se determinó la naturaleza de las pruebas documentales emitida por autoridad derivada de la aplicación de usos y costumbres
2005	SUP-JDC-12/2005	n/a	0	0	n/a
2005	SUP-JDC-115/2005	n/a	0	0	n/a
2005	SUP-JDC-229/2005	n/a	0	0	n/a
2006	SUP-JDC-1023/2006	n/a	0	0	n/a
2007	SUP-JDC-11/2007	h, i, k	2	2	J-7-2007, J-13-2008, J-15-2010, J-15-2008, J-06-2007, T-XXII/2007
2007	SUP-JDC-669/2007	n/a	0	0	n/a
2007	SUP-JDC-1122/2007	n/a	0	0	n/a

<i>Año</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Criterio garantista</i>	<i>Impacto casuístico</i>	<i>Impacto global</i>	<i>Observaciones</i>
2007	SUP-JDC-1658/2007	n/a	0	0	n/a
2007	SUP-JDC-2542/2007	a, d, i	2	2	J-15/2008, J-15/2010, T-XX/2008, T-XIV/2008
2007	SUP-JDC-2568/2007	a, b, c	2	2	Originó la integración de jurisprudencia bajo los rubros: J-13/2008, J-15/2008, y las tesis relevantes T-XX/2008, T-XXII/2008
2007	SUP-JDC-2569/2007	a, b, c	2	2	Originó la jurisprudencia contenida en el rubro: J-13-2008
2008	SUP-JDC-03/2008	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza
2008	SUP-JDC-4/2008 SUP-JDC-5/2008 SUP-JDC-6/2008 SUP-JDC-7/2008 SUP-JDC-9/2008	h	1	0	n/a
2008	SUP-JDC-11/2008	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza

<i>Año</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Criterio garantista</i>	<i>Impacto casuístico</i>	<i>Impacto global</i>	<i>Observaciones</i>
2008	SUP-JDC-13/2008	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza
2008	SUP-JDC-14/2008	d	1	2	J-6-2008
2008	SUP-JDC-15/2008	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza
2008	SUP-JDC-24/2008	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza
2008	SUP-JDC-25/2008	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza
2008	SUP-JDC-27/2008	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza

<i>Año</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Criterio garantista</i>	<i>Impacto casuístico</i>	<i>Impacto global</i>	<i>Observaciones</i>
2008	SUP-JDC-31/2008 y acumulados	d, i, m, l	2	2	J-6-2008. Voto particular del magistrado Flavio Galván Rivera que considera que se actualizó la causal de improcedencia sobre actos consumados.
2008	SUP-JDC-40/2008	c	1	2	J-VI-2008
2008	SUP-JDC-54/2008	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza
2008	SUP-DC-120/2008	n/a	0	0	n/a
2008	SUP-DC-337/2008	c, d, i	2	0	n/a
2008	SUP-JDC-342/2008	a, c, d, h, k	2	0	n/a
2008	SUP-JDC-358/2008	c, d, h, i	2	2	J-15-2010
2008	SUP-JDC-381/2008	a, b, c, d, i, l	2	0	n/a
2008	SUP-JDC-422/2008	a, d, g, i	2	2	J-15-2010
2008	SUP-JDC-471/2008	a	1	0	n/a
2008	SUP-JDC-502/2008	d, g, h, i, l	2	2	J-15-2010
2008	SUP-JDC-504/2008	a, c, d, f, h	2	0	Hay engrose y voto particular del magistrado Flavio Galván Rivera
2008	SUP-JRC-16/2008	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza

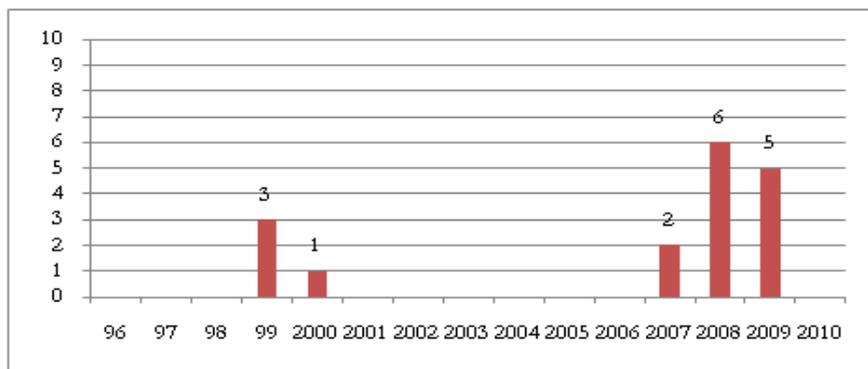
<i>Año</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Criterio garantista</i>	<i>Impacto casuístico</i>	<i>Impacto global</i>	<i>Observaciones</i>
2008	SUP-JRC-21/2008	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza
2008	SUP-JRC-27/2008	n/a	0	0	n/a
2009	SUP-JDC-08/2009	n/a	0	0	Desechado por tratarse de actos consumados de forma irreparable. Con voto particular del magistrado Manuel González Oropeza
2009	SUP-DC-466/2009	c, d, e	2	0	n/a
2009	SUP-DC-470/2009	C	1	0	n/a
2009	SUP-DC-484/2009 y SUP-DC-492/2009	b, c, d, e, g	2	0	Voto concurrente del magistrado Manuel González Oropeza que manifiesta que por razones de etnia en el PRD, el actor debería estar en el lugar 5 y no 13
2009	SUP-DC-488/2009	d, e	2	0	n/a
2009	SUP-DC-610/2009, SUP-DC-613/2009 y SUP-DC-618/2009	C	1	0	n/a
2009	SUP-DC-625/2009	n/a	0	0	n/a
2009	SUP-DC-653/2009	c, h	1	0	n/a
2009	SUP-DC-655/2009	n/a	0	0	n/a

<i>Año</i>	<i>Sentencias</i>	<i>Criterio garantista</i>	<i>Impacto casuístico</i>	<i>Impacto global</i>	<i>Observaciones</i>
2009	SUP-DC-657/2009	h	0	0	n/a
2009	SUP-DC-668/2009.	H	1	0	n/a
2010	SUP-JDC-47/2010	n/a	0	0	n/a

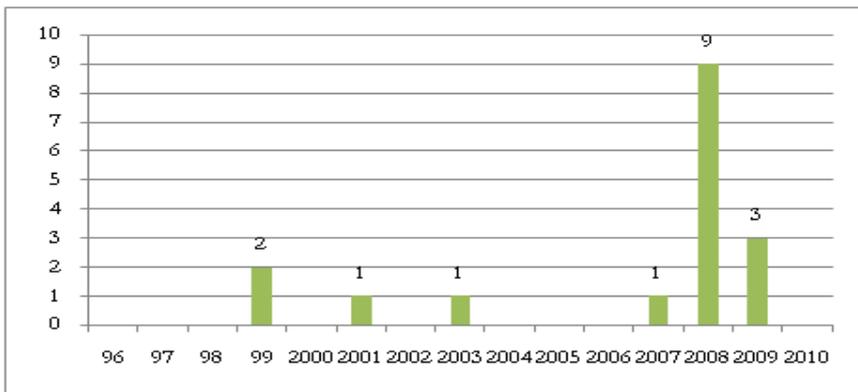
Con base en el cuadro antes presentado se elaboraron las siguientes gráficas respecto de cada uno de los criterios garantistas considerados. Éstas nos permiten apreciar tanto la cantidad de los criterios garantistas aplicados como su concentración por año.

Así, los criterios con mayor frecuencia aplicados por la Sala Superior del Tribunal Electoral fueron c), d) e i):

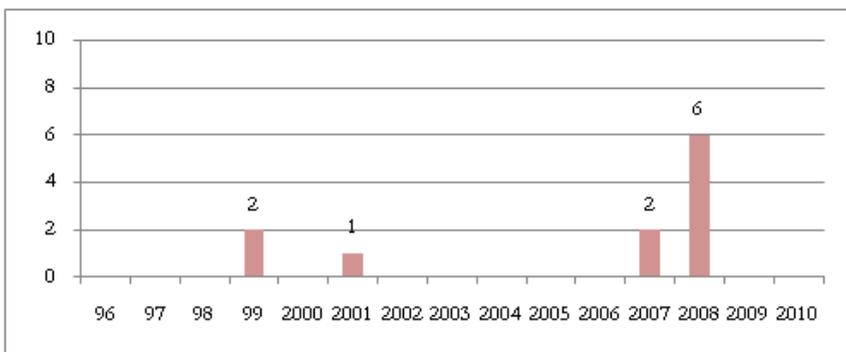
GRÁFICA 1
EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN



GRÁFICA 2
INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE DE LAS NORMAS PROCESALES

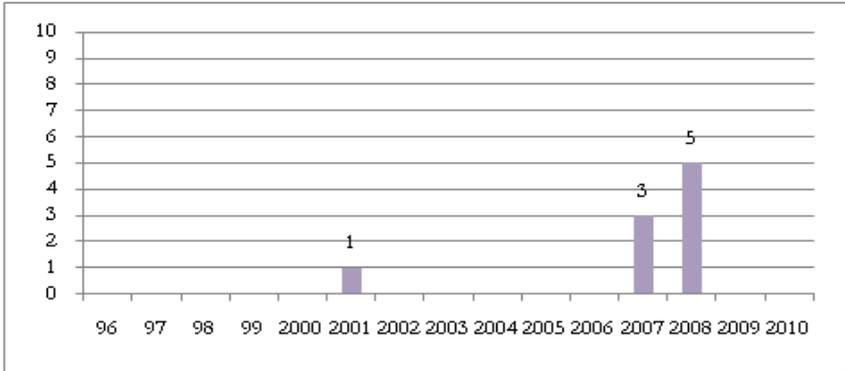


GRÁFICA 3
RESPECTO AL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO

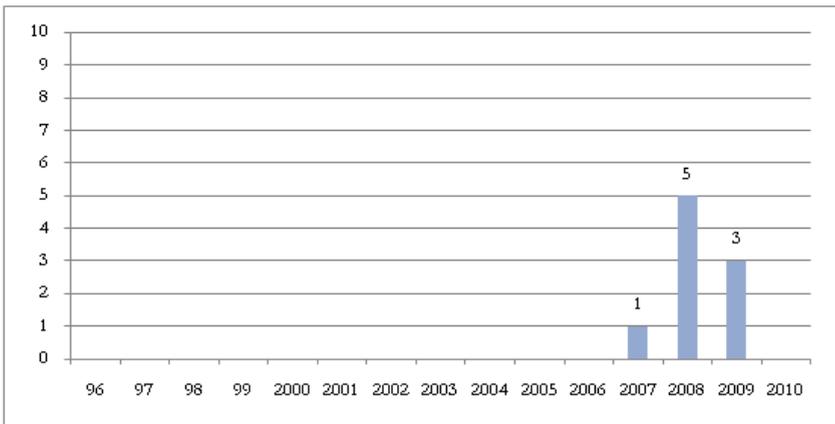


Los criterios garantistas en materia procesal, con un índice menor fueron a), h), b).

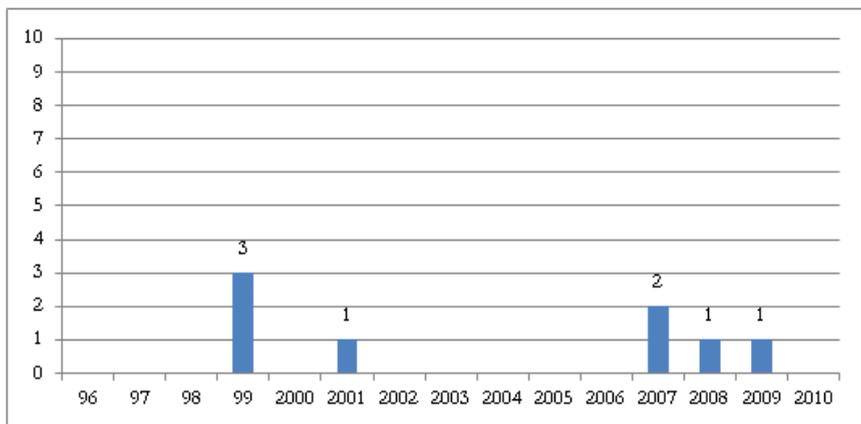
GRÁFICA 4
SUPLENCIA ABSOLUTA DE LA QUEJA



GRÁFICA 5
NOTIFICACIÓN EFECTIVA

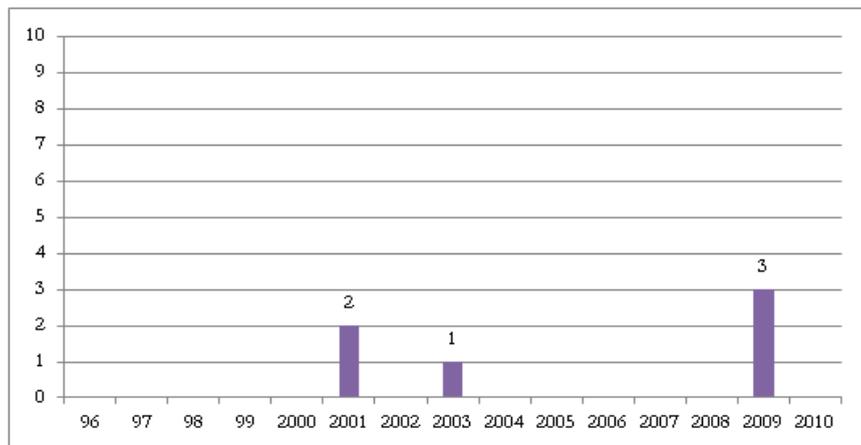


GRÁFICA 6
ANTIFORMALISMO

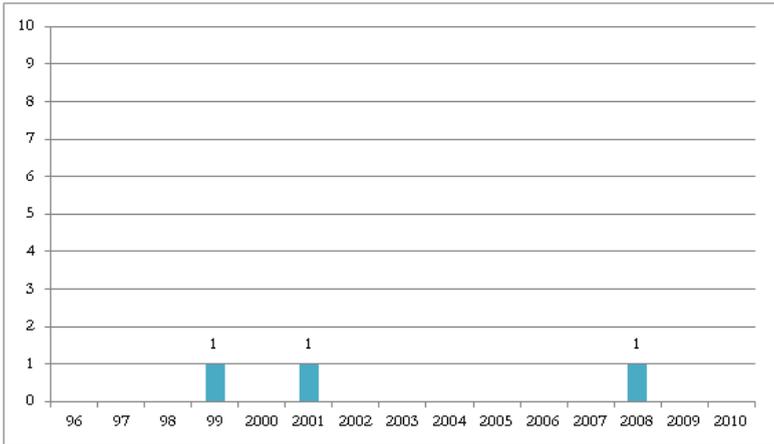


Los criterios con menos aplicación fueron e), f), g), j), k), l) m).

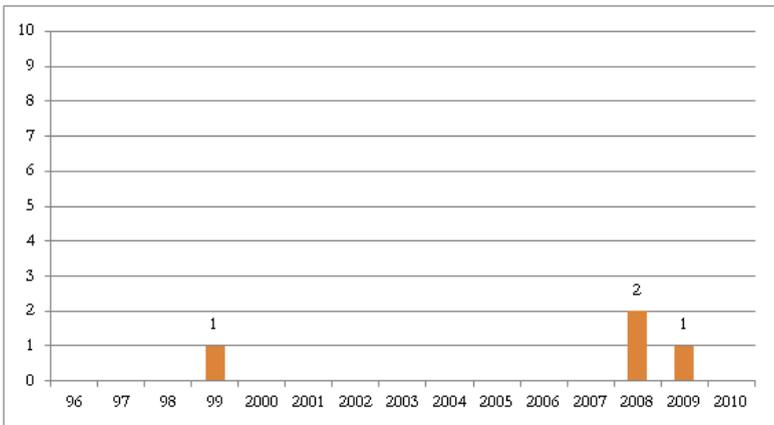
GRÁFICA 7
EFECTIVA ACCIÓN AFIRMATIVA



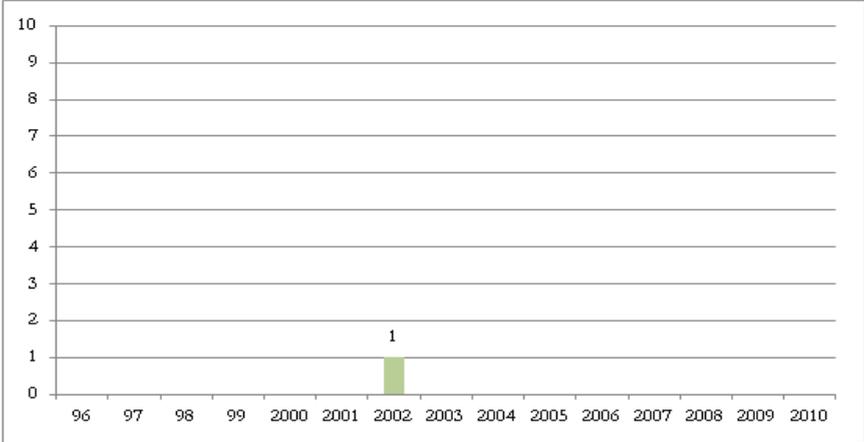
GRÁFICA 8
REPRESENTACIÓN VÁLIDA



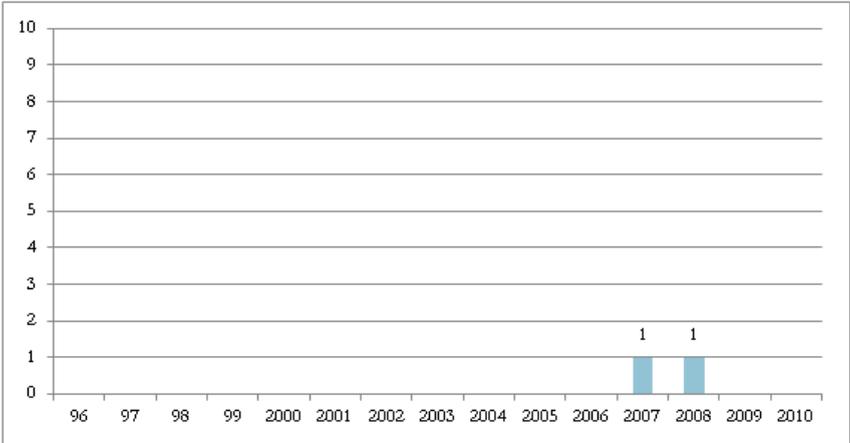
GRÁFICA 9
FLEXIBILIDAD DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA



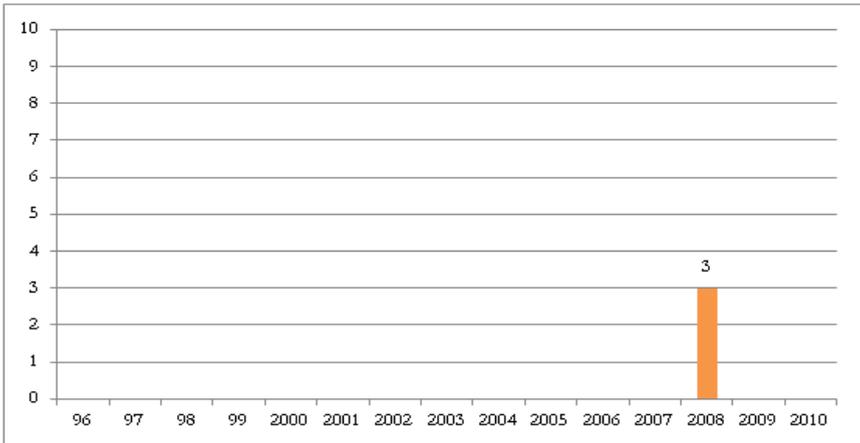
GRÁFICA 10
PRINCIPIO DE IGUALDAD



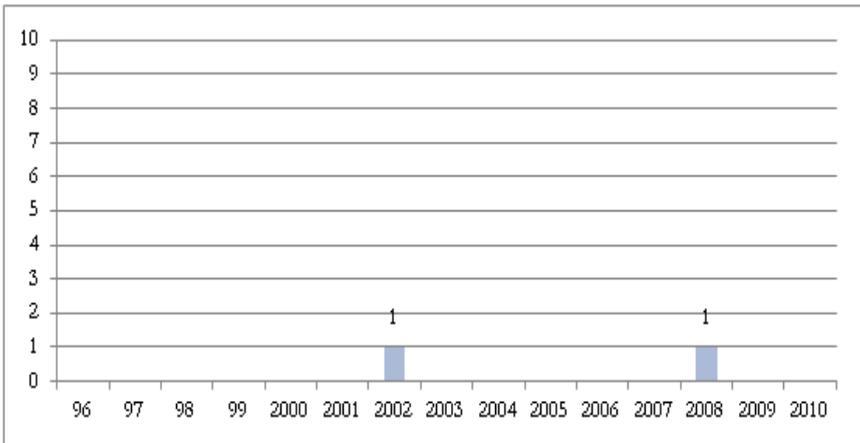
GRÁFICA 11
PREVALENCIA DE ACTOS DE CARÁCTER ELECTORAL
EN OTROS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS



GRÁFICA 12
RESPECTO AL LUGAR EN DONDE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES
POR USOS Y COSTUMBRES

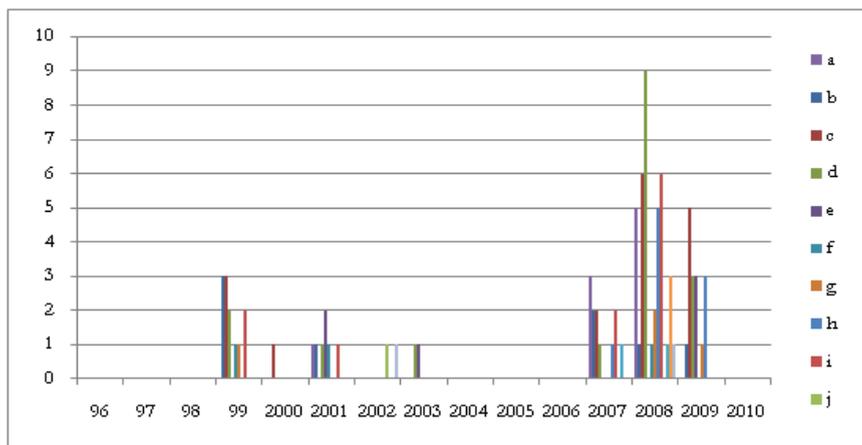


GRÁFICA 13
RESPECTO A LA UNIVERSALIDAD DEL VOTO



En forma general se puede ver que el impacto de los criterios garantistas se concentra en los siguientes años, tomando en cuenta que en algunos de ellos no se aplicaron dichos criterios, porque el número de sentencias fue menor y los casos presentados no lo ameritaban.

GRÁFICA 14
CRITERIOS GARANTISTAS POR AÑO



Como se mencionó al inicio de esta investigación, la pregunta que sustenta este trabajo es la siguiente:

¿Qué impacto ha tenido la aplicación de criterios garantistas en la resolución de los medios de impugnación promovidos por indígenas?

A la cual después de realizada la investigación debe ser respondida de la siguiente manera:

El impacto casuístico que la aplicación de criterios garantistas por parte del TEPJF ha tenido en la resolución de impugnaciones de contenido indígena es débil, con base en los parámetros que se tomaron en cuenta en esta investigación, lo cual se aprecia objetivamente en la siguiente tabla comparativa:

TABLA 4
IMPACTO CASUÍSTICO DE LA APLICACIÓN DE CRITERIOS GARANTISTAS
EN IMPUGNACIONES DE CONTENIDO INDÍGENA

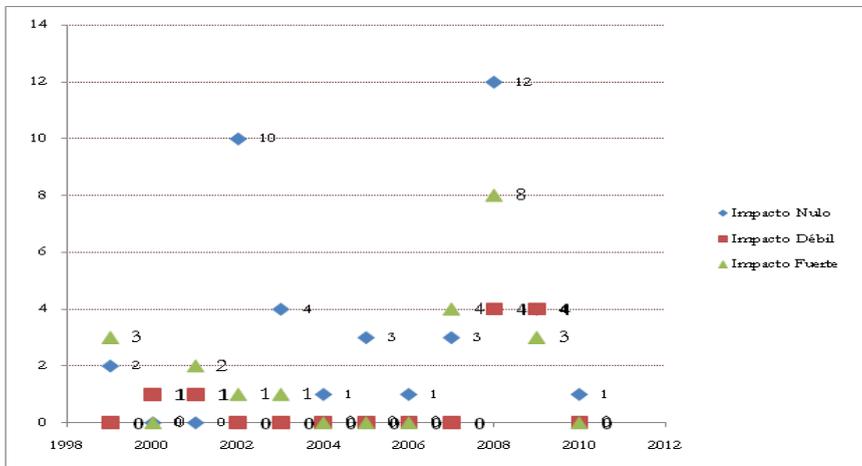
<i>Año/impacto</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>Total</i>
1996	n/a	n/a	n/a	n/a
1997	n/a	n/a	n/a	n/a
1998	n/a	n/a	n/a	n/a
1999	2	0	3	5
2000	0	1	0	1
2001	0	1	2	3

<i>Año/impacto</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>Total</i>
2002	10	0	1	11
2003	4	0	1	5
2004	1	0	0	1
2005	3	0	0	3
2006	1	0	0	1
2007	3	0	4	7
2008	12	4	8	24
2009	4	4	3	11
2010	1	0	0	1
Total	41	10	22	73

Nota: Si se suman los impactos nulos con los débiles da un total de 51 sentencias, frente a 22 con impacto fuerte.

La gráfica respectiva es la siguiente:

GRÁFICA 15
IMPACTO CASUÍSTICO



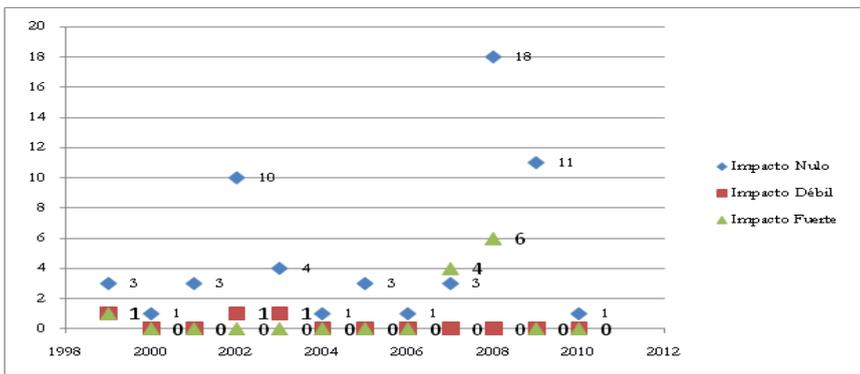
En cuanto hace al impacto global, éste ha sido débil, según se constata en la siguiente tabla:

TABLA 5
IMPACTO GLOBAL

<i>Año/Impacto</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>Total</i>
1996	n/a	n/a	n/a	n/a
1997	n/a	n/a	n/a	n/a
1998	n/a	n/a	n/a	n/a
1999	3	1	1	5
2000	1	0	0	1
2001	3	0	0	3
2002	10	1	0	11
2003	4	1	0	5
2004	1	0	0	1
2005	3	0	0	3
2006	1	0	0	1
2007	3	0	4	7
2008	18	0	6	24
2009	11	0	0	11
2010	1	0	0	1
Total	59	3	11	73

Nota: Si se suman los impactos nulos con los débiles da un total de 62 sentencias, frente a 11 con impacto fuerte; no obstante, hay que tener en cuenta que la valoración de estos datos son de jurisprudencia y tesis emitidas por el TEPJF que se concentran en determinados casos.

La gráfica respectiva es la siguiente:



CONCLUSIONES

La teoría garantista surgida dentro del campo del derecho penal permite su adaptación a otras disciplinas del orden jurídico, por lo cual en el campo del derecho procesal electoral ha sido posible su aplicación y extensión dado que la teoría garantista no contempla concretamente a grupos marginales concretos de la realidad mexicana, como es el caso de los pueblos y comunidades indígenas.

El hecho de que el TEPJF aplique en las resoluciones de contenido indígena criterios garantistas, ello no implica que necesariamente los promoventes obtengan una resolución favorable, porque eso finalmente depende del contenido de la impugnación y de la calidad de las pruebas aportadas, así como de la convicción que éstas produzcan en el órgano resolutor.

Tanto el impacto casuístico como el global de la aplicación de criterios garantistas en las resoluciones analizadas respecto de impugnaciones de contenido indígena, configurados con los parámetros que se fijaron para la investigación arrojan un resultado débil, lo cual se explica en función del reducido número de impugnaciones interpuestas y de que en muchos casos éstas se encontraron afectadas de causas de improcedencia, que ya no eran superables de forma alguna.

A pesar de ese resultado débil en ambos tipos de impacto, se detectó un conjunto de 13 criterios garantistas aplicables específicamente a la materia de derechos fundamentales de los indígenas, mismos que sirvieron de base para realizar esta investigación, así como 18 tesis relevantes y siete de jurisprudencia, lo cual evidencia la labor tutelar de la Sala Superior.

Se observa que el espectro de impugnaciones de contenido indígena es relativamente escaso a pesar de que, simplemente en el estado de Oaxaca, más de la mitad de sus municipios se rigen por el derecho consuetudinario, lo cual hace ver que puede no existir la suficiente divulgación de los derechos político-electorales de estas comunidades o que por razones sociales, económicas, políticas o culturales no se ha dado, en la medida de lo necesario, la oportunidad para que los afectados lleguen a interponer impugnaciones.

A pesar de que las impugnaciones de contenido indígena generalmente se refieren al sistema consuetudinario de elecciones, muchos de los problemas planteados son correlativos a otros tantos del sistema ordinario de elecciones, prueba de ello es la creación de jurisprudencia y tesis derivadas de impugnaciones en materia indígena, pero que se aplican a impugnaciones ajenas a ella.

En el análisis de los 14 años de ejercicio del TEPJF resalta el hecho de que ha mantenido al respecto una amplia política garantista, lo cual es co-

herente con el ejercicio de los principios que rigen la vida electoral del país por disposición expresa de la CPEUM y las leyes reglamentarias. Lo anterior se aplica tanto en la fundamentación y motivación de las resoluciones como en el contenido de votos particulares que en distintas ocasiones han emitido los señores magistrados.

No obstante, resalta el hecho de que aun hay por vencer a próximo futuro algunos retos en cuanto hace a la materia impugnativa de contenido indígena, como es el caso de que en las elecciones por usos y costumbres las fechas de elección y las de toma de posesión producen con frecuencia la causal de improcedencia por extemporaneidad y por consumación irreparable de los hechos; el que, por la particular situación cultural de esos grupos, la notificación ordenada por las normas vigentes no produce los efectos que ordinariamente serían de esperarse, lo que las tornan ineficaces; o bien, que en los estatutos de los partidos políticos no existe uniformidad respecto del tratamiento de la acción afirmativa indígena.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. 2003. *Teoría general del Estado*. México: Oxford University Press. Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2a. ed.
- Arteaga Nava, Elisur. 2008. *Derecho constitucional*. México: Oxford University Press. Colección Textos Jurídicos Universitarios, 3a. ed.
- ATIENZA, Manuel. 1997. *Derecho y argumentación*. Colombia: Universidad Externado de Colombia. Serie de Teoría Jurídica y Teoría del Derecho, núm. 2.
- . 2005. *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. México: UNAM-IIJ. Serie doctrinaria jurídica, núm. 134, 3a. reimp.
- . 2009. *Reflexiones sobre tres sentencias del Tribunal Electoral*. México: TEPJF. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, núm. 19.
- ATIENZA, Manuel Y Luigi FERRAJOLI. 2005. *Jurisdicción y argumentación en el Estado de derecho constitucional*. México: UNAM-IIJ.
- BERNAL PULIDO, Carlos. 2009. *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del TEPJF*. México: TEPJF. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral núm. 08.
- CARBONELL, Miguel Y Pedro SALAZAR UGARTE, comps. 2005. *Garantismo. Estudios del pensamiento de Luigi Ferrajoli*. Madrid: Trotta.
- CARPIZO, Enrique. 2009. *Derechos fundamentales. Interpretación constitucional. La Corte y los derechos*. México: Editorial Porrúa.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. 2002. *Derecho indígena*. México: Editorial Porrúa.
- EZQUILAGA GANUZAS, Francisco Javier. 2006. *La argumentación en la justicia cons-*

- titucional y otros problemas de aplicación e interpretación del derecho.* México: TEPJF.
- FERRAJOLI, Luigi. 1999. *Derechos y garantías: la ley del más débil.* Madrid: Trotta.
- . 2001. *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal.* Madrid: Trotta.
- . 2006. *Garantismo: una discusión sobre derecho y democracia.* Madrid: Editorial Trotta.
- . 2007. *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías.* México: Universidad de Roma III.
- . 2007. *Los fundamentos de los derechos fundamentales.* Madrid: Trotta.
- . 2008. *Democracia y garantismo.* Madrid: Trotta.
- GIDI VILLAREAL, Emilio. 2005. *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos.* México: Porrúa.
- GÓMEZ GALLARDO, Perla. 2006. *Filosofía del Derecho.* México: IURE Editores.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. 1994. *El derecho consuetudinario de las culturas indígenas de México. Notas de un caso: los nayerij.* México: UNAM. Serie E: Varios, núm.61.
- . 1997. *Panorama de Derecho Mexicano. Derecho Indígena.* México: McGraw-Hill Interamericana-UNAM.
- . 2002. *Constitución y derechos indígenas.* México: UNAM. Serie Doctrina Jurídica, núm. 92.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Francisco MARTÍNEZ SÁNCHEZ. 2002. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca.* México: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, ts. I y II.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. 2009. Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007. En Ackerman John. *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008,* México: UNAM.
- . 2010. *La dimensión constitucional del gobierno municipal.* México: Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”. H. Congreso del Estado de Guerrero, LIX Legislatura.
- MESRI HASHEMI-DILMAGHANI, Parastoo Anita. 2009. *Los derechos de los pueblos indígenas.* México: TEPJF. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral núm. 19.
- NIETO, Santiago. 2005. *Interpretación y argumentación en materia electoral. Una propuesta garantista.* México: IIJ-UNAM. Serie Doctrina Jurídica, núm. 155, 1a. reimp.
- NOHLEN, Dieter. 2006. *Diccionario de ciencia política.* México: Porrúa-Colegio de Veracruz.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. 2005. Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico. En *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional.* México: UNAM, No. 13, julio-diciembre. <http://www.journals.unam.mx/index.php/cuc/article/view/2147> (consultado el 8 de marzo de 2011).

- PICCATO RODRÍGUEZ, Antonio Octavio. 2006. *Introducción al estudio del derecho*. México: IURE editores.
- SILVA ADAYA, Juan Carlos. 2004. *Control de la constitucionalidad y elecciones indígenas*. México: Editorial Porrúa. Breviarios Jurídicos núm. 19.
- VALADÉS, Diego. 2004. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2a. ed.
- VIGO, Rodolfo L. 2005. *Interpretación jurídica (del modelo iuspositivista legalista decimonónico a las nuevas perspectivas)*. Argentina: Rubinzal-Culzoni.
- . 2009. *Reflexiones iusfilosóficas de una decisión judicial, suplencia de la queja total en los juicios electorales*. México: TEPJF.

Legislación consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: TEPJF.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2002. México: TEPJF.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2010. México: TEPJF.
- Código de Instituciones políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. México: TEPJF.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: TEPJF.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2002. México: TEPJF.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2010. México: TEPJF.
- Código de Instituciones políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. México: TEPJF.

Páginas electrónicas

- MENDOZA AYMA, Francisco Celis. Un garantismo crítico desde nuestro margen: Tarea pendiente, http://www.unsa.edu.pe/escuelas/de/rev_derecho/REVISTA07/223-242FMendozaA01cor.pdf, pp. 223 y 224 (consultada el 12 de febrero de 2010).
- Poder Judicial de la Federación. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. www.te.gob.mx²⁰ (consultada el 10 de marzo de 2011).

²⁰ Para el estudio de expedientes jurisdiccionales del TEPJF.