

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-2010/2016

ACTORES: LUIS GARCÍA VELASCO Y
OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE OAXACA

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
DEL TRABAJO

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE
LA MATA PIZAÑA

SECRETARIOS: FERNANDO
RAMÍREZ BARRIOS Y NANCY
CORREA ALFARO

Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil diecisiete.

Sentencia, por la que se **confirma** el fallo emitido por el Tribunal Electoral de la entidad federativa en el recurso de apelación RA/57/2016.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| I. ANTECEDENTES | 2 |
| 1. Propuesta de Reglamento | 2 |
| 2. Aprobación del acuerdo IEEPCO-CG-105/2016 | 2 |
| 3. Recurso de apelación local | 3 |
| 4. Sentencia impugnada | 3 |
| 5. Juicio ciudadano | 3 |
| 6. Tercero interesado | 3 |
| 7. Remisión a Sala Xalapa | 3 |
| 8. Consulta de competencia | 3 |
| 9. Recepción, registro y turno | 4 |
| 10. Acuerdo plenario | 4 |
| 11. Escrito de amicus curiae (amigo de la Corte) | 4 |
| 12. Acuerdo de ampliación de plazo. | 4 |
| 13. Informe del Instituto local. | 4 |
| 14. Dictamen. | 4 |
| 15. Vista. | 4 |
| 16. Cierre de instrucción. | 5 |
| II. Jurisdicción y competencia | 5 |
| III. Escrito de amicus curiae | 5 |
| IV. Planteamiento de la controversia | 5 |
| V. Estudio de fondo. | 6 |
| 1. Procedencia de la consulta | 6 |
| a) Agravios | 6 |
| b) Consideraciones del tribunal responsable | 7 |
| c) Derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas | 7 |
| d) Reglamento impugnado | 12 |
| i. Finalidad | 12 |
| ii. Contenido | 13 |
| e) Dictamen de expertos | 14 |
| f) Análisis de la Sala Superior | 16 |
| i. Premisas básicas | 17 |
| • Certeza en los procesos electorales de los sistemas normativos internos | 17 |
| 1) Oralidad del derecho indígena | 18 |
| 2) Prácticas jurídicas | 19 |
| 3) Autoridad emisora del acto | 20 |
| • Naturaleza de la oficialía electoral | 23 |
| • Derecho a la autodeterminación normativa | 25 |
| ii. Tesis de la decisión | 26 |
| iii. Justificación | 27 |
| iv. Conclusión | 32 |
| 2. Reglamentación de la oficialía electoral para sistemas normativos internos | 33 |
| 3. Efectos | 34 |

GLOSARIO

| | |
|---|--|
| CIESAS | Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social |
| Constitución Federal | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| Código electoral local | Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca |
| Instituto local | Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca |
| Juicio ciudadano | Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. |
| Ley de Medios | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. |
| Ley de Instituciones | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| Ley Orgánica | Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación |
| Convenio 169 | Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| PT | Partido del Trabajo |
| Sala Xalapa | Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz |
| Sala Superior | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. |
| Suprema Corte | Suprema Corte de Justicia de la Nación |
| Reglamento de la Oficialía Electoral | Reglamento de la Oficialía Electoral para el Régimen de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca |
| Tribunal Electoral | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| Tribunal local | Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca |

ANTECEDENTES

1. Propuesta de Reglamento. En sesión extraordinaria celebrada el once de octubre¹, la Comisión Permanente de Reglamentos del Instituto local propuso al Consejo General, la aprobación del Reglamento de la Oficialía Electoral.

¹ Las fechas corresponden al año dos mil dieciséis, salvo especificación en contrario.

2. Aprobación del acuerdo IEEPCO-CG-105/2016. El catorce de octubre siguiente, en sesión ordinaria, la mayoría de los integrantes del Consejo General del Instituto local adoptó el acuerdo mediante el cual se aprobó el Reglamento de la Oficialía Electoral.

3. Recurso de apelación local. El dieciocho de octubre, el PT interpuso recurso de apelación en contra del acuerdo y reglamento mencionados en el punto anterior.

Al medio de impugnación le correspondió la clave RA/57/2016, del índice del Tribunal local.

4. Sentencia impugnada. El seis de diciembre, el Tribunal local emitió sentencia en el recurso de apelación RA/57/2016, cuyos puntos resolutivos señalan:

“**PRIMERO.** Se revoca el acuerdo IEEPCO-CG-105/2016, en términos del considerando QUINTO de esta determinación.

SEGUNDO. Se deja sin efectos jurídicos el Reglamento de la Oficialía Electoral para el Régimen de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en términos del considerando QUINTO de esta sentencia”.

De tal determinación, los actores dicen que tuvieron conocimiento el doce de diciembre del presente año.

5. Juicio ciudadano. El trece de diciembre, Luis García Velasco y otros presentaron demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal local contra la sentencia dictada en el recurso de apelación RA/57/2016.

6. Tercero interesado. El dieciséis de diciembre, Ignacio Sergio Uraga Peña, con el carácter de representante suplente del PT ante el Consejo General del Instituto local, presentó escrito de tercero interesado en el juicio en que se actúa.

7. Remisión a Sala Xalapa. El dieciséis de diciembre, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Xalapa el escrito de demanda, así como las constancias atinentes.

8. Consulta de competencia. El veinte de diciembre, la Sala Xalapa mediante acuerdo plenario determinó someter a consulta de la Sala Superior, la competencia para resolver el juicio ciudadano promovido por Luis García Velasco y otros.

9. Recepción, registro y turno. Una vez recibidas las constancias remitidas por la Sala Xalapa, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente de juicio ciudadano, registrarlo con la clave **SUP-JDC-2010/2016** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para los efectos del artículo 19 de la Ley de Medios.

10. Acuerdo plenario. El siete de febrero, la Sala Superior determinó la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer del asunto, declaró procedente la demanda; y, como diligencias para mejor proveer, requirió un informe al Instituto local y un dictamen al CIESAS sobre el impacto del citado Reglamento, en las comunidades y pueblos indígenas.

11. Escrito como amigo de la Corte (*amicus curiae*). El diez de febrero se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala, escrito bajo la figura de *amicus curiae*, presentado por el Maestro Jaime Martínez Luna, quien se ostenta como Síndico del Municipio de Guelatao de Juárez, Oaxaca, a fin de aportar sus conocimientos sobre el pensamiento de los pueblos originarios en el Estado de Oaxaca.

12. Acuerdo de ampliación de plazo. El veintitrés de febrero, mediante acuerdo plenario, la Sala Superior acordó prorrogar el plazo para que el CIESAS emitiera el dictamen ordenado.

13. Informe del Instituto local. El veintiocho de febrero, en cumplimiento al acuerdo plenario dictado por este órgano jurisdiccional, el Instituto local remitió el informe requerido.

14. Dictamen. El diez de marzo, el CIESAS entregó el dictamen sobre el impacto del Reglamento de la Oficialía Electoral en las comunidades.

15. Vista. El veinticuatro de febrero, el Magistrado Instructor ordenó dar vista a los actores con el dictamen emitido por el CIESAS; el informe del Instituto local, así como el escrito como amigo de la Corte, a fin de que manifestaran lo que a su interés conviniera.

16. Cierre de instrucción. Mediante el auto respectivo, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción una vez agotadas las diligencias necesarias para la resolución del asunto.

II. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio ciudadano,² en el cual los actores controvierten la sentencia del Tribunal local que determinó dejar sin efectos jurídicos el Reglamento de la Oficialía Electoral para el Régimen de Sistemas Normativos Internos del Instituto local, lo que consideran causa afectación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

III. Escrito como amigo de la Corte.

Respecto del escrito como amigo de la Corte presentado por Jaime Martínez Luna, en su carácter de síndico municipal de Guelatao de Juárez en el Estado de Oaxaca, debe tenerse por presentado, ya que la Sala Superior ha establecido que en los litigios vinculados con aspectos relativos a los sistemas normativos indígenas, es posible la intervención de terceros ajenos a juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de amigo de la corte.³

Ello a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto, no obstante que tales escritos no tengan efectos vinculantes y

² Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución; 184, 186, fracción III y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; 79, 80, apartado 1, inciso f) y apartado 2; y 83, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, así como lo que se acordó por la Sala Superior mediante acuerdo plenario aprobado el primero de febrero.

³ Lo anterior encuentra sustento argumentativo en la tesis XX/2014, de rubro: “**AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.**”

siempre y cuando se presenten antes que se emita la resolución respectiva, como aconteció en la especie.

IV. Planteamiento de la controversia

Los actores *pretenden* que se revoque la sentencia del Tribunal local y se declare válido el Reglamento de la Oficialía Electoral para el Régimen de Sistemas Normativos Internos, por lo siguiente:

1. La figura de la oficialía electoral es aplicable al régimen de sistemas normativos: señalan que el tribunal responsable erró en considerar que la oficialía electoral era una figura de los partidos políticos, ya que el Constituyente Permanente dotó de fe pública a los funcionarios de los organismos estatales electorales para que la ejercieran en todo proceso o acto de naturaleza electoral.

2. La responsable incorrectamente consideró que la consulta era necesaria y procedente. Aducen que el Reglamento referido no interfiere en las facultades de las autoridades comunitarias, y por esa razón no era necesario realizar una consulta antes de su emisión, como lo estimó el Tribunal local.

Por tanto, la materia de la controversia se centra en determinar si resulta apegada a Derecho la resolución impugnada respecto a la invalidez del Reglamento cuestionado.

V. Estudio de fondo.

Los agravios sintetizados en el anterior considerando, se analizan en orden distinto a lo expuesto en el escrito de demanda, sin que con ello se genere afectación, mientras se estudien todos los planteamientos expuestos.⁴

1. Procedencia de la consulta.

⁴ Jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, cuyo rubro es el siguiente: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”. Publicada en la “Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 125, del Volumen 1.

a) Agravios

Los actores alegan que el Tribunal local indebidamente consideró que debía haberse consultado a los pueblos y comunidades indígenas previo a la emisión del Reglamento cuestionado, pues, a su juicio, tal consulta es improcedente porque no perjudica su identidad sino más bien los beneficia, máxime que la intervención de la oficialía electoral es en casos excepcionales.

b) Consideraciones del tribunal responsable

El tribunal responsable estimó fundado el agravio consistente en que el Instituto local vulneró la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas, por no haberles consultado previamente sobre la incorporación de la figura de oficialía electoral al sistema normativo interno.

Lo anterior, en razón de que la oficialía resultaba ajena a la vida interna de los pueblos y comunidades indígenas y, por tanto, susceptible de afectarles. Explicó que el funcionario sustituiría a la autoridad comunitaria y llevaría a cabo la certificación de actos de naturaleza electoral celebrados en la asamblea comunitaria.

En esa medida, era necesario respetar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades reconocido constitucional y convencionalmente, de modo que sean ellos quienes determinen lo más conveniente para su sistema.

Por tanto, a fin de dar contestación a los motivos de disenso, es necesario precisar el marco jurídico aplicable.

c) Derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas

El artículo 2º, de la Constitución, es el núcleo del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México.

Tal precepto dispone que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, a quienes define como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Asimismo, establece que los pueblos indígenas se integran por comunidades que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (artículo 2º constitucional, párrafo tercero).

Entre los derechos más importantes de los pueblos y las comunidades indígenas se encuentra el derecho a la consulta.

Al respecto, el Convenio 169 prevé, en los artículos 6, 7 y 15, la **obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas**, de buena fe y con el objetivo de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento sobre asuntos que les afecten en distintos contextos.

La OIT ha señalado que existe una interrelación de los conceptos de consulta y de participación, lo que implica que los pueblos y comunidades indígenas no sólo deben dar a conocer su respuesta y ser capaces de influir sobre las propuestas emprendidas desde el exterior, sino que además deben participar activamente y proponer medidas, programas y actividades que les permitan construir su desarrollo.⁵

Ahora, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha considerado que este derecho a la consulta y participación **tiene un enfoque amplio, que constituye la**

⁵ OIT, *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitarios de la OIT, Ginebra, 2013, p. 20.

pedra angular del Convenio 169 y la base de todas sus disposiciones.⁶

También, precisó que las formas y contenido de los procedimientos y mecanismos de consulta **deben permitir la plena expresión** de las opiniones de los pueblos interesados, con suficiente antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteadas, a fin de que puedan influir en los resultados y lograr un consenso que resulte aceptable para todas las partes.

De esta forma, el derecho a la consulta constituye **un instrumento de diálogo auténtico, de cohesión social y desempeña un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos.**

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁷ estatuye en su artículo 19 que los Estados deben consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten.

De acuerdo con el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señaló que “la falta de una consulta apropiada lleva siempre a situaciones conflictivas en que los indígenas manifiestan su cólera y su desconfianza y que, en algunos casos, han degenerado en actos de violencia.”⁸

El Relator destacó que este deber de consulta **deriva del derecho a la libre determinación, sin el cual no podrían ejercerse plenamente los derechos de los pueblos indígenas tanto colectivos como los individuales.**

⁶ Informe 2011 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, referencia: ILC/III/1^a, fecha de publicación: dieciséis de febrero de dos mil once.

⁷ “Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

⁸ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, A/HRC/12/34, emitido el 15 de julio de 2009.

Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada el catorce de junio de dos mil dieciséis, señala que es obligación de los Estados celebrar consultas con los pueblos indígenas interesados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.⁹

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado también el derecho a la consulta, al resolver el caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam en cual que la falta de mecanismos expresos que garanticen el acceso, uso y la participación efectiva de los pueblos indígenas configura una violación del deber de adoptar las disposiciones que fueren necesarias para garantizar sus derechos.¹⁰

Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte¹¹ considera a la consulta como una prerrogativa reconocida en el artículo 2° de la Constitución y en el Convenio 169, que puede ejercer cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo, cuyo núcleo de protección es la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales reconocidos de las comunidades.

⁹ “Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

¹⁰ Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 196 y 197.

¹¹ Véanse las tesis aisladas XXVII/2016, de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.** Así como la tesis XXVIII/2016 de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA.** Publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, junio de 2016, Tomo II. También, véase la tesis aislada 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.** Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto 2013, Tomo 1.

También, expresó que **el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a los derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, al ser uno de los objetos del procedimiento de la consulta determinar si los intereses de los pueblos resultarían perjudicados.**

A partir de estos parámetros constitucionales e internacionales, esta Sala Superior¹² ha considerado que el derecho a la consulta previa es un derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas que tiene un doble aspecto: es un derecho procedimental por ser un instrumento para salvaguardar la realización de un amplio conjunto de derechos, y también un derecho sustantivo, como expresión concreta del derecho a la libre determinación, en virtud de que participan activamente en la definición de decisiones que impactan en sus intereses y ejercicio de derechos.

El aspecto procedimental del derecho a la consulta se refiere a un conjunto de condiciones y principios que deben cumplir y observarse para validar un proceso de toma de decisiones que les puedan afectar.

Así, en las sentencias a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-9167/2011, relacionado con la comunidad purépecha de Cherán, Michoacán, así como el fallo al juicio SUP-JDC-1740/2012, referente al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, en los que se determinó la realización de consultas para preguntar a las comunidades correspondientes si era su voluntad transitar de la elección por sistema de partidos a la de derecho indígena, se determinó que para llevar a cabo la consulta deben

¹² Véase la tesis XII/2013 de la Sala Superior, con el rubro: **USOS Y COSTUMBRES. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS CONSULTAS EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, PARA CELEBRAR ELECCIONES**; así como, la tesis de rubro La tesis aislada XXIX/2016 de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, junio de 2016, Tomo II; así como la tesis LXXXVII/2015: **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS**. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 17, 2015, páginas 72 y 73.

reunirse determinados requisitos: endógena, libre, pacífica, informada, democrática, equitativa, socialmente responsable y autogestionada.

En ese sentido, **el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas se traduce en la obligación del Estado de recabar su parecer antes de adoptar cualquier ley o medida administrativa que tenga impacto en las comunidades.**

d) Reglamento impugnado

i. Finalidad

El catorce de octubre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto local adoptó el acuerdo IEEPCO-CG-105/2016 por el que aprobó el “Reglamento de la Oficialía Electoral para el régimen de sistemas normativos internos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca”.

El Instituto pretende justificar¹³ su emisión en el sentido de generar el marco jurídico mínimo para que los municipios que se rigen por sus propias normas no quedaran excluidos de los beneficios que puede generar la fe pública establecida para actos electorales.

Señaló que el Reglamento se limita a verificar que se cumplan con los sistemas normativos y no se vulneren derechos humanos, de modo que su función es de un coadyuvante.

Especificó que no se afectaban derechos de las comunidades, porque no introducía una norma, principio o institución a la que debieran sujetarse los pueblos.

En su concepto, el impacto que generaría es positivo, porque su intervención daría certeza, prevendría conflictos o aportaría elementos para resolverlos, sin que se tomara participación en los actos o los

¹³ Véase el oficio IEEPCO/DESNI/624/17, por el cual el Director Ejecutivo de Sistemas Normativos Internos, del Instituto local dio cumplimiento al acuerdo plenario de la Sala Superior de siete de febrero pasado.

juzgara, sino que los funcionarios electorales se limitarían a atestiguar los acontecimientos.

Para el Instituto, de esa forma, la ciudadanía tendría certeza de que los actos y hechos electorales serían reportados tal y como ocurrieron, sin variar su contenido ni alterar las circunstancias en que tuvieron lugar.

Sin embargo, debe precisarse que ni en las constancias que obran en autos, ni en la documentación aportada por el Instituto local se advierte la existencia de información concreta sobre los municipios que han presentado problemas relacionados con la ausencia de certificación o negativa a realizarla por la autoridad comunitaria correspondiente o presencia de certificaciones de agentes externos –notarios, jueces- que sirvieran de sustento fáctico de la decisión de la autoridad administrativa electoral local para emitir el Reglamento originalmente impugnado.

ii. Contenido

El Reglamento establece en sus disposiciones generales, artículos 1 al 4, que su objeto es regular el ejercicio de esta función por parte de los servidores públicos del organismo electoral estatal, **en lo que respecta a la certificación de actos y hechos de naturaleza electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales en los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos**, así como las medidas para el control y registro de las actas generadas en el desempeño de la propia función.

El instrumento reglamentario refiere que la labor de la oficialía electoral se lleva a cabo bajo el principio de subsidiariedad, es decir, que en primera instancia le corresponda a la autoridad municipal u órgano electoral de cada comunidad, atender la solicitud de certificación correspondiente.

Los artículos 5 al 6, relativos a “las servidoras y los servidores públicos habilitados para realizar la función de Oficialía Electoral en el Régimen

de Sistemas Normativos Internos”, disponen que es el Instituto local, a través de la Secretaría Ejecutiva y los servidores públicos habilitados por el Consejo General, es el que lleva a cabo tal función.

Finalmente, en los numerales 7 al 14 se desarrolla “la función de Oficialía Electoral en el régimen de Sistemas Normativos Internos”.

El artículo 7 dispone que los sujetos legitimados para solicitar la intervención de la Oficialía son: **a)** las autoridades municipales o comunitarias; **b)** integrantes de los órganos electorales; **c)** un mínimo de veinte ciudadanas o ciudadanos del municipio, salvo cuando tenga por finalidad documentar o salvaguardar alguno de los elementos culturales, instituciones políticas o formas de organización de la comunidad o municipio de que se trate o el de garantizar el respeto irrestricto a los derechos político-electorales.

El numeral 9 indica que serán procedentes las solicitudes de certificación, en los siguientes casos:

- Cuando la autoridad o funcionario que corresponda en el municipio se niegue a hacerlo o ante su ausencia;
- Cuando los ciudadanos del municipio lo soliciten, siempre y cuando tengan la calidad de partes en el proceso electivo e interés jurídico;
- **Cuando el Instituto lo estime necesario, a fin de salvaguardar el normal desarrollo de la elección de concejales al ayuntamiento;**
- Que tenga como finalidad documentar y salvaguardar alguno de los elementos culturales, instituciones políticas o formas de organización de la comunidad o municipio de que se trate o el de garantizar el respeto irrestricto a los derechos político-electorales.

e) Dictamen de expertos

A fin de allegarse de mayor información para mejor proveer, y, concretamente, discernir las implicaciones del Reglamento bajo las prácticas normativas de las comunidades, la Sala Superior consideró necesario contar con una opinión especializada, para ello ordenó al CIESAS la elaboración de un dictamen respecto a si el Reglamento cuestionado afectaba el derecho de libre determinación o autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en Oaxaca.¹⁴

En el dictamen respectivo, el CIESAS estimó lo siguiente¹⁵:

- La Oficialía Electoral para los sistemas normativos indígenas conculca el derecho de libre determinación de los Pueblos Indígenas, porque se trata de una figura del sistema de partidos políticos que no es idónea para dar certeza a los actos electorales.
- La figura crearía un incentivo para que fracciones internas y asesores externos busquen credibilidad de sus actos fuera de la institucionalidad comunitaria.
- Se podrían erosionar las formas propias de creación de certeza jurídica, y con ello la especificidad cultural de los sistemas políticos de comunidad.
- **De crearse la Oficialía Electoral para los sistemas internos debe someterse a un proceso de consulta.**
- Que la intervención de las instituciones electorales que solicitan las facciones en conflicto en las comunidades, se debe interpretar como de mediación y de diálogo intercultural.

¹⁴ Con fundamento en el artículo 2º, apartado A, fracción VIII de la Constitución, así como el “Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas”, la “Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena”, emitidos por la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, respectivamente.

¹⁵ Fojas 63 y 64, del Dictamen.

Concretamente, las conclusiones del Dictamen fueron las que a continuación se transcriben:

“PRIMERO.- De las constancias, entrevistas y solicitudes realizadas, se desprende que el IEEPCO [Instituto local] no contaba con información y análisis que sustentara la necesidad socio-política para crear la OESNI [Oficialía Electoral para el Sistema Normativo Interno]. Por otra parte, en la interpretación que hace de su mandato legal y constitucional asume que sus funciones hacia el sistema de partidos políticos son equiparables a las relativas al régimen de sistemas normativos internos.

En la medida que la OESNI no es el instrumento idóneo para dar certeza a los actos electorales del régimen de SIN [Sistema Normativo Interno], y excede las competencias del IEEPCO en esta materia, **sí conculca el derecho fundamental de libre determinación/autonomía de los Pueblos Indígenas de Oaxaca.** El ejercicio de la OESNI invadiría, aun siendo subsidiario, una competencia que, como el propio IEEPCO reconoce, ya poseen las instituciones indígenas. Tomando en cuenta que, por una parte, las certificaciones de la OESNI se verificarían fundamentalmente en municipios en conflicto, y por otra, que históricamente las relaciones entre pueblos indígenas y Estado están marcadas por una profunda asimetría, concluimos que esta instancia generaría un incentivo para que facciones internas y asesores externos busquen la credibilidad de sus actos fuera de la institucionalidad comunitaria. Esta dependencia podría tender a erosionar las formas propias de creación de certeza jurídica y con ello se perdería la especificidad cultural de los sistemas políticos de decenas de comunidades, y en consecuencia disminuiría la diversidad social, cultural y política del país.

SEGUNDO.- Tal como manifestamos en el primer punto conclusivo, la Oficialía pudiera generar efectos de erosión institucional o al menos, demorar el proceso interno de maduración institucional para adaptar los procesos internos a los cambios y presiones que se expresan en la conflictividad. Es evidente que, ante este escenario, la medida administrativa de creación de la OESNI es susceptible de afectarles aun cuando sólo esté reglamentando el ejercicio de una atribución que el IEEPCO considera tener. **De lo anterior se desprende que, de crearse la OESNI, sí debería someterse a un proceso de consulta, según lo marcan los estándares internacionales.**

TERCERO.- Consideramos que el propio TEPJF ha marcado los criterios relevantes para entender esta cuestión. Nos referimos a la valoración jurídica en el contexto histórico que permiten entender que, aunque en abstracto una medida pudiera parecer inocua o benéfica, ubicada en su lugar de aplicación, puede reproducir un patrón histórico de tutelaje. En tal sentido, la maximización de la autonomía, utilizada por la Corte Constitucional de Colombia y reformulada por el propio TEPJF, es un principio fundamental de interpretación jurídica intercultural en contextos post-coloniales. Este principio obligará paulatinamente a que las instituciones públicas piensen minuciosamente cuándo y cómo intervenir en la vida interna de los pueblos indígenas. Tomando en cuenta que incluso los conflictos internos abren una posibilidad de resiliencia institucional en las comunidades indígenas, detectamos que la intervención de las instituciones electorales, que suelen solicitar las facciones en conflicto, se debe interpretar como la solicitud de mediación y de diálogo intercultural. En el Manual de Buenas Prácticas del PNUD y el TEPJF (Martínez, Juan y Velásquez, 2015), se recogen algunas de las sentencias en donde la propia Sala Superior aplica esta perspectiva, en casos como los de San Francisco Cherán, Reyes Etlá, Santiago Atitlán y Santiago Yaveo. (...)”

[Énfasis añadido]

f) Análisis de la Sala Superior

Los actores argumentan que la consulta previa es innecesaria porque el Reglamento no afecta derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.

Este órgano jurisdiccional considera que el agravio es **infundado** ya que la implementación de la función certificadora de actos y hechos electorales en comunidades y pueblos indígenas afecta el derecho a la libre determinación, dado que, contrario a lo que señala el Instituto, resulta ajena a las formas de generar certeza jurídica en los procesos comiciales regidos por los sistemas internos.

i. Premisas básicas

- **Certeza en los procesos electorales de los sistemas normativos internos**

Un aspecto elemental que debe considerarse en torno a la certeza en los sistemas normativos indígenas consiste en considerar que el contexto hace la diferencia, y uno de ellos deben ser los patrones culturales.

Ello resulta importante porque en la tradición jurídica romano-canónica se asocia profundamente la idea de certeza con la constancia escrita y de objetividad al papel en el cual constan las voluntades que participaron en la celebración del acto. La certeza se encuentra en la producción posterior del documento.

Sin embargo, se debe considerar que las formas jurídicas que se emplean para dar certeza en un determinado contexto no son únicas y, mucho menos, deben ser consideradas superiores a otros mecanismos que tienen la misma finalidad.

Así, el principio de certeza en el contexto de un procedimiento regido por los sistemas normativos internos tiene características propias y

específicas basado en prácticas ancestrales que se enriquecen con el paso del tiempo¹⁶, conforme a lo siguiente.

1) Oralidad del derecho indígena

Los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas en Oaxaca se basan en la oralidad más que en la forma escrita.¹⁷

La oralidad en el derecho indígena facilita la transmisión de valores, símbolos, explicaciones, es decir, forma parte de la organización social, esta característica es lo que lo ha identificado como un sistema evolucionista.

Así, la predominancia de la oralidad ha tenido impacto en la eficiencia de los sistemas normativos indígenas, ya que tienden a privilegiar los consensos, además de que no hay propiamente una distinción de la norma jurídica en un sentido purista, sino que aparece mezclada con elementos culturales y sociales, lo que le da un alto grado de confianza.

Por tanto, la oralidad ha sido uno de los rasgos a través de los cuales se relacionan al interior de la comunidad, mientras que la forma escrita la emplean justamente en su relación con el Estado, para el ejercicio de sus derechos.

De modo que, esta característica ha permitido que los pueblos se regulen internamente y enfrenten los conflictos de manera que les

¹⁶ Véanse los artículos 28 y 29, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca:

“Artículo 28.- El Estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas en cada pueblo, comunidad y municipio del Estado, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias. Por tanto en el Estado dichos sistemas se consideran actualmente vigentes y en uso.

Artículo 29.- El Estado de Oaxaca reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, siempre y cuando no contravengan la Constitución Política del Estado, las Leyes Estatales vigentes ni vulneren derechos humanos ni de terceros.”

¹⁷ Foja 28 del Dictamen.

permita mantener la cohesión colectiva, a partir de que sus decisiones se adoptan en acuerdos comunitarios.

Además, debe considerarse que las comunidades y pueblos indígenas constituyen un grupo vulnerable que se ven afectados por situaciones de analfabetismo y desconocimiento del idioma español, e incluso debe tomarse en cuenta que varias lenguas indígenas carecen de forma escrita.

Por esa razón, no debe extrañar la ausencia de actas o documentos que den constancia de los actos o hechos, porque ello obedece precisamente al reconocimiento de la comunidad sobre la validez de los actos, lo que hace innecesario que consten de forma escrita signados por una autoridad.

Bajo ese tenor, las normas concretas de un sistema normativo interno podrían desconocerse al no constar de manera escrita; sin embargo, para conocerlo se debe atender a los principios, instituciones, procedimientos mediante los cuales resuelven sus conflictos de cualquier índole.

2) Prácticas jurídicas

La validez jurídica en cualquier sistema jurídico exige que la norma siga ciertas formalidades en su producción, lo cual en las comunidades indígenas proviene también del cumplimiento de ciertas prácticas o rituales para que forme parte de la realidad social.

Estas prácticas están cimentadas en valores comunitarios compartidos con los cuales se identifica la comunidad y buscan su pervivencia.

Por ende, la validez de los actos dependerá del ritual, como los que ocurren en la toma de posesión de los cargos, las ofrendas que realizan las autoridades electas, los discursos, para buscar que la naturaleza y

otras fuerzas propicien el bienestar del pueblo durante el tiempo de la gestión.¹⁸

Por tanto, para el derecho indígena la seguridad jurídica deriva de prácticas culturales como rituales, símbolos, lugares, palabras sacramentales, con las que la comunidad se identifica, reconoce y acata, como parte de los valores comunitarios compartidos que sirven y sustentan la cohesión y el tejido social que caracterizan a los pueblos y sus integrantes.

En este aspecto, CIESAS señaló que¹⁹:

“(...) la certeza normativa en este tipo de sistemas de Oaxaca, tiene dos momentos, uno que es la existencia de valores comunitarios compartidos que dan un carácter ético a la actuación de las personas y dos, la actualización de esos valores al ser enunciados oralmente por ciertas personas (autoridades, principales, caracterizados) y en determinados contextos (espacios rituales de autoridad) ...”

3) Autoridad emisora del acto

Un acto tendrá relevancia jurídica en el contexto comunitario cuando además de constituir un principio reconocido, es emitido por la autoridad o líder reconocido por los integrantes que conforman el pueblo o comunidad.

Esto, le dará legitimidad al acto, el cual es un factor clave para entender la seguridad o certeza jurídica, y se adquiere a través del sistema de cargos.

¹⁸ En la foja 31 y 32, del Dictamen se recoge el testimonio de una ciudadana del Municipio de San Mateo del Mar, Oaxaca, quien expresó que la certeza jurídica para la apertura de toda asamblea se da por la presencia de los alcaldes primero, segundo y el Presidente municipal. También, manifestó que anteriormente, no había megáfonos y las convocatorias se hacían por medio del caparazón de tortuga en la madrugada, los cuales sólo podían ser usados por un grupo de ancianos; mientras que la toma de posesión tiene que ser el segundo sábado de cada año, mediante la entrega del bastón de mando. Dijo que tampoco es normal que el secretario municipal certifique, pero que se vive una época de impugnación en la que el Instituto local solicita los documentos certificados, para comprobar que determinado acto se llevó a cabo.

En la foja 33, del Dictamen, se plasma el relato de una autoridad municipal de Santa María Tlahuitoltepec, Oaxaca, en relación a lo que recién nombrados los integrantes del Ayuntamiento deben realizar en vísperas de la toma de posesión:

“El día primero de enero acuden al panteón a pedirles permiso a los difuntos, al segundo día se suben al Cerro de la Cruz, en donde están toda la noche hasta las 5 am. Piden para que, durante el año de servicio no pase nada grave, que no haya enfermedades, ni muertes en la comunidad”.

¹⁹ Foja 32, del Dictamen.

Así, los jóvenes cumplen desde los servicios básicos y son instruidos en el conocimiento de las tradiciones, prácticas y ritos del pueblo, para que llegando a la madurez tengan el carácter que le permita dar formalidad a la vida pública.

Los integrantes de la comunidad que siguen el sistema de cargos o esquemas similares pueden o no ser autoridades, pero tienen o adquieren los atributos necesarios para interpretar los principios normativos que rigen a la comunidad.

Lo antes descrito, se plasma en el Dictamen²⁰ como se observa en el siguiente extracto:

“En tal sentido, es necesario resaltar la importancia que aún mantiene en el imaginario comunitario el llamado ‘sistema de cargos’. Según esta perspectiva, la certeza jurídica en las comunidades proviene de la idea de que quien ‘dice’ el derecho, es alguien que ha mostrado a lo largo de su carrera capacidad de servir, conocimiento y respeto de las costumbres y de las personas, además de probidad y honestidad. Es decir, su trayectoria de vida y los rituales asociados a ésta van iniciando y formando al sujeto para que llegando a la madurez de su vida tenga el carácter que le permita dar formalidad a la vida pública. Pero éste no es sólo un atributo deseado para que el funcionario cumpla con la norma, muchas veces este tipo de personas ni siquiera son funcionarios, se trata de que los sujetos con estos atributos están en posibilidad de dar autoridad a los actos públicos porque son capaces de interpretar los sistemas normativos que rigen a la comunidad de manera adecuada a la situación concreta. Muchos de estos sujetos están cumpliendo sus últimos cargos públicos o ya los cumplieron, algunos y algunas incluso tienen un cierto carácter religioso.”

Estas formas de legitimar las resoluciones o decisiones es lo que determinara que el pueblo las asuma como válidas.

Entonces, los actos de autoridades tradicionales se caracterizan precisamente por la ausencia de un escrito, fundado y motivado, como lo exige la Constitución, sino que es la propia asamblea o representante de la comunidad, a quien le reconocen la capacidad de interpretar los principios normativos que rigen a la comunidad y dar validez jurídica a los actos, ya que cuenta con una trayectoria destacada en el sistema de cargos internos.

²⁰ Foja 34.

Por su parte, la asamblea comunitaria, es el órgano de producción normativa de mayor jerarquía debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría.²¹

Por lo que las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales están obligadas a respetar el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pudiendo interactuar de forma respetuosa con los integrantes de la comunidad, en aras de garantizar la vigencia efectiva de su sistema normativo interno.²²

El Dictamen del CIESAS nos refleja esta situación en la descripción que recoge de una autoridad del Municipio de Santa María Tlahitoltepec, Oaxaca²³:

“En mi municipio quien tiene credibilidad es el alcalde, mucho más que el secretario o el síndico municipal. El alcalde orienta sobre cuál es la mejor decisión para el bien común, asimismo es una persona que ya ejerció todos los cargos. Se tiene el concepto erróneo de que quien llega de fuera es el sabio cuando muchas veces no tiene sensibilidad hacia los derechos de los pueblos, y lamentablemente ocupan los puestos por compadrazgos. La máxima autoridad en nuestra comunidad es el alcalde que ha dado sus servicios desde los 16 o 17 años, es una persona que no estudió pero muy sabia”.

[Énfasis añadido]

Asimismo, el Dictamen antropológico indica que dentro de los testimonios recabados se cuestionó la certeza de los documentos generados por las autoridades del Estado, así como la falta de

²¹ Sirven de sustento la jurisprudencia 20/2014, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO**”, así como la tesis XIII/2016, de rubro: “**ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOpte RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTEs, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES**”. Ambas emitidas por la Sala Superior, publicadas en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, años 7 y 9, número 15 y 18, respectivamente.

²² Foja 35 del Dictamen, en relación al testimonio de la autoridad del municipio de Guelatao de Juárez, respecto al trabajo realizado por los secretarios municipales:

“El secretario obtiene un cargo inicial y se nombra en el ayuntamiento no en la asamblea, por lo tanto, no puede tener elevada moralidad para certificar, la asamblea sí, lo que debe hacer el secretario es tomar nota únicamente. Se habla de la importancia del secretario porque es el que maneja el lenguaje del poder, el que escribe las actas (...)”.

²³ Fojas 34 y 35.

comprensión y respeto a las prácticas o rituales sobre la toma de posesión, ofrendas, entre otras.²⁴

Por tanto, codificar a las organizaciones indígenas debe depender de una decisión que adopten los pueblos, tomando en cuenta los riesgos que ello podría aparejar, como es que solamente represente la visión de un grupo social sin que sea resultado de un consenso, o que se cosifique una realidad dinámica y flexible.²⁵

Por lo expuesto, es válido concluir que la función de dar certeza a los actos electorales en comunidades indígenas corresponde de manera primigenia a las propias instituciones y autoridades tradicionales, en términos de su propio sistema normativo interno, en observancia a los principios de pluralismo jurídico, libre autodeterminación, autodisposición normativa y maximización de la autonomía.

- **Naturaleza de la oficialía electoral**

La función de la oficialía electoral surgió con motivo de la reforma constitucional electoral de dos mil catorce que instituyó la fe pública de los servidores electorales para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serían reguladas por la ley²⁶.

²⁴ En la foja 36, del Dictamen, una autoridad de Guelatao de Juárez expresó que: *“Sufrimos para certificarnos, en vez de estar con nuestra gente haciendo lo que ellos esperan que hagamos, hay que firmar 20 mil papeles, en Oaxaca...”*.

²⁵ Sierra, María Teresa, “Antropología jurídica y derechos indígenas: problemas y perspectivas”, en *Dimensión Antropológica*, vol. 8, septiembre-diciembre, 1996, pp. 55-90. Disponible en: <http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=1439>.

“Artículo 41.

(...)

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A.

(...)

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

(...)”

“Artículo 116.

(...)

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...)

En la exposición de motivos para incorporar dicha función, se señaló lo siguiente²⁷:

“(…) con la iniciativa que se proponen, los órganos electorales, tanto los órganos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, contarán con información fidedigna sobre los actos que realizan los ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos y candidatos dentro o fuera del proceso electoral.

Esta iniciativa tiene también la pretensión de encontrar mecanismos que coadyuven a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos y los actos que con ellos se realizan, por lo que resulta imperativo contar con la información de esos recursos en el momento en que se ejercen, con el objetivo de transparentar y agilizar la fiscalización, teniendo como trasfondo la necesidad de conocer si alguno de los contendientes rebasó el tope de gastos de precampaña o campaña para aplicar las sanciones correspondientes.

En tal virtud, se propone la creación de una figura denominada oficialía electoral, investido de fe pública para constatar y dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral, un funcionario que otorgue certeza tanto a los actores políticos como a las autoridades, ya que su actuación sería concurrente con el proceso electoral, no posterior a él y permitirá la oportuna actuación de las autoridades tanto en materia de fiscalización como de cumplimiento a las disposiciones relativas a precampaña y campaña, colocación de propaganda electoral en lugares prohibidos (…)”

De este modo, el Poder Reformador de la Constitución creó la oficialía electoral para dotar a los servidores electorales de una facultad que sería ejercida durante los procesos electorales a fin de dar certeza de distintos actos que pudieran constituir infracciones o irregularidades.

Ahora, el legislador federal secundario, en la Ley de Instituciones,²⁸ únicamente se ocupó de instituir la oficialía electoral como **un derecho**

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

(…)

6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

(…)”

²⁷ Iniciativa presentada el veinte de agosto de dos mil trece, por el Senador José Rosas Aispuro Torres.

²⁸ Ley de Instituciones.

“Artículo 98.

1. Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

2. Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes.

de los partidos políticos al ejercicio de la fe pública respecto de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales locales.

Por su parte, **la Constitución local²⁹ estableció la fe pública** para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serían regulados por la ley, **sin que tampoco especificara que esta oficialía funcionara tanto para partidos políticos como para los sistemas normativos internos.**

En ese sentido, a nivel constitucional o legal no está prevista la oficialía electoral para los sistemas normativos internos, por el contrario, se advierte que fue concebida, en principio, en el contexto de la problemática presentada en el régimen de partidos políticos, ante la falta de certificación de actos que pudieran afectar los procesos electorales.

Por tanto, la obligación constitucional de crear la figura de la oficialía electoral es dirigida principalmente al régimen de partidos políticos; en tanto que, en los sistemas normativos internos, el artículo 2° de la Constitución reconoce la autonomía de municipios y pueblos para dotarse de sus propias instituciones, reglas y organización, entre las cuales, se debe considerar las que tienen que ver con la certeza y seguridad jurídica de los hechos y actos electorales que se realizan como parte del derecho de autodisposición política de los indígenas.

3. La ley local establecerá los servidores públicos que estarán investidos de fe pública para actos o hechos de naturaleza electoral, así como su forma de delegación, los que deberán ejercer esta función oportunamente y tendrán entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) A petición de los partidos políticos, dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales locales;
- b) Solicitar la colaboración de los notarios públicos para el auxilio de la función electoral durante el desarrollo de la jornada electoral en los procesos locales, y
- c) Las demás que se establezcan en las leyes de las entidades federativas.”

²⁹ “**Artículo 114 Ter.**

(...)

El Instituto contará con las siguientes facultades:

(...)

IV. Contar con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

(...)”

- **Derecho a la autodeterminación normativa**

El principio de pluralismo jurídico³⁰, como expresión del derecho a la libre determinación y, concretamente, de autodeterminación normativa, implica el reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas para emplear y aplicar sus propios sistemas normativos siempre que respeten los derechos humanos.

En el caso concreto de Oaxaca, su Constitución³¹ reconoce los **sistemas normativos internos, así como el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la jurisdicción de las autoridades comunitarias.**

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca define a los sistemas normativos internos como el **conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos**³².

Así, los sistemas normativos internos cuentan con características propias y específicas en cada pueblo del Estado basado en tradiciones ancestrales que se enriquecen con el paso del tiempo, y los derechos colectivos de libre determinación y sus diversas expresiones como lo es

³⁰ Véase la tesis LII/2016 de la Sala Superior, de rubro: “**SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.**” Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 9, Número 18, 2016, páginas 134 y 135.

³¹ “**Artículo 16.**

(...)

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La Ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

(...)”

³² Véase el artículo 3, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

“**Artículo 3º.**- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

(...)

VIII.- Sistemas normativos internos: Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.

(...)”

la autodeterminación normativa se traducen en que cualquier decisión pública que pudiera afectarles debe ser analizada bajo un escrutinio estricto para determinar si genera un conflicto o tensión con el derecho indígena.³³

ii. Tesis de la decisión

Este Tribunal considera que la implementación de la oficialía en las comunidades indígenas podría implicar la inserción de una institución jurídica ajena a los sistemas normativos internos, que podría traducirse en la invisibilización de las diferentes formas indígenas para dotar de certeza a los actos y hechos electorales, por lo que es necesario consultarles a efecto de que manifiesten su aceptación o rechazo a la utilización de esta figura jurídica en las elecciones celebradas conforme a sus prácticas tradicionales.

En efecto, la oficialía electoral en materia indígena tiene implicaciones y connotaciones específicas que atienden a la **existencia de patrones culturales distintos.**

Esto es así, porque, como se ha visto, para las comunidades indígenas la **certeza jurídica no proviene de la norma ni de la certificación escrita, sino que existen otros procedimientos para dar validez a los actos jurídicos, que se relacionan con prácticas culturales de la vida pública comunitaria que no tienen necesariamente una expresión escrita** (rituales, símbolos, lugares, palabras sagradas, exhortos, entre otras).

³³ Véanse los artículos 28 y 29, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca:

“Artículo 28.- El Estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas en cada pueblo, comunidad y municipio del Estado, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias. Por tanto en el Estado dichos sistemas se consideran actualmente vigentes y en uso.

Artículo 29.- El Estado de Oaxaca reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, siempre y cuando no contravengan la Constitución Política del Estado, las Leyes Estatales vigentes ni vulneren derechos humanos ni de terceros.”

iii. Justificación

Lo anterior, porque la certificación que realizarían los funcionarios electorales del Instituto, tendría las siguientes **implicaciones** en las comunidades: **1)** participación de autoridades ajenas; **2)** implementación de una institución jurídica diversa a las internas; **3)** impacto en el derecho a la libre determinación.

1) Participación de autoridades ajenas.

Las diligencias de certificación, de acuerdo con el Reglamento originalmente impugnado, son llevadas a cabo por personal administrativo externo a las comunidades que asistiría en su carácter de autoridades.

La sola asistencia de autoridades extrañas a la comunidad, aunque sea en carácter de fedatarios, podría incidir en el desarrollo histórico de los sistemas normativos internos de cada comunidad, e inhibir su participación o exacerbar el conflicto, al menos potencialmente, ya que al tratarse de un sistema basado en la oralidad afectaría el desenvolvimiento de los actos electivos que se desarrollan bajo un régimen distinto al cual fue concebido la figura de la oficialía electoral.

También, la posibilidad de que el Instituto local lleve a cabo la certificación cuando lo estime necesario³⁴, deja al arbitrio de la autoridad su intervención sin que la petición emane de los propios interesados o afectados, lo que interfiere con las decisiones adoptadas por las comunidades.

³⁴ Reglamento de la Oficialía Electoral para el Régimen de Sistemas Normativos Internos.

“**Artículo 9.** Las peticiones de certificación serán procedentes en los siguientes casos:

(...)

c) Cuando se estime necesario, a fin de salvaguardar el normal desarrollo de la elección de Concejales al Ayuntamiento;

d) Cuando tenga como finalidad documentar y salvaguardar alguno de los elementos culturales, instituciones políticas o formas de organización de la comunidad o municipio de que se trate o el de garantizar el respeto irrestricto a los derechos político-electorales.”

De igual forma, de acudir los funcionarios electorales podría exacerbar un conflicto electoral dado que pudieran ser percibidos como agentes parciales que respaldan a una facción en disputa.

2) Implementación de una institución jurídica ajena a las internas.

La implementación de la oficialía afectaría la identidad étnica, en razón de que podría insertar un formalismo jurídico que afecta a las prácticas y autoridades tradicionales, que son un referente central en la organización de las comunidades, conforme a las cuales, la certeza se otorga bajo los patrones y términos que señalan sus propias prácticas tradicionales.

Así, el Reglamento impugnado traslada una práctica jurídica que funciona para elecciones en las que participan partidos políticos, lo cual genera un conflicto cultural al no reconocer otras formas vinculadas con una particular cosmovisión, en virtud de la cual, como se ha visto, la certeza se otorga por la observancia del propio sistema normativo que rige a cada comunidad en términos del principio de autodisposición normativa, y no con la asistencia de funcionarios investidos de fe pública a los actos.³⁵

Por lo que, es dable señalar, sin pretender generalizar, que la seguridad jurídica deriva de prácticas culturales como rituales, símbolos, lugares, palabras sacramentales, con las que la comunidad se identifica, reconoce y acata.

Una figura de autoridad ajena a la comunidad podría incidir en el papel que desempeñan las autoridades internas para resolver los conflictos.

Esto coincide con lo que manifestó Jaime Martínez Luna, en su carácter de Síndico municipal de Guelatao de Juárez, Oaxaca, respecto a que la

³⁵ En la foja 30 del Dictamen, se señala lo siguiente:

“...Dado el poco desarrollo de la escritura de las sociedades precolombinas y el predominante analfabetismo entre la población indígena hasta bien entrado el siglo XX, podemos inferir que la certeza jurídica hacia el interior de las comunidades indígenas no proviene de la norma escrita, ni de la certificación escrita de los actos, por lo tanto podemos afirmar que ahí existen otros procedimientos para dar validez a los actos jurídicos y por tanto otras subjetividades, otra cultura jurídica en torno a la validez de los actos relevantes para la vida pública comunitaria”

oficialía electoral “*señala a la asamblea comunitaria como incapaz de regir sus destinos*”, al fijar la fe pública como una “*atribución del poder*” sobre todo tipo de acuerdos comunales.³⁶

De modo que, la participación de los certificadores no necesariamente resolvería conflictos electorales y los dotaría de certeza, dado que serían llamados en un contexto de disputa en el que las partes los utilizarían como parte de una estrategia litigiosa.

Al respecto, el Dictamen del CIESAS apuntó lo siguiente:

“La demanda de certificación de determinados actos o hechos de las comunidades es una manifestación de un problema, no su causa. Tan es así que la certificación externa, como en el caso de Santo Tomás Tamazulapam³⁷ por el órgano electoral; o en Sitio Xitlapehua³⁸ con tres certificaciones (dos externas de notarios y, la propia, por el secretario municipal), no sólo no resolvieron el conflicto sino que se convirtieron en un factor adicional de tensión y, paradójicamente, de falta de seguridad jurídica”.³⁹

De esta forma, la oficialía podría desconocer la importancia que desempeñan las autoridades internas para resolver los conflictos electorales al ser prueba plena la certificación levantada por los funcionarios, provocaría que fuera más relevante lo que ellos plasmaran, que el acto por sí mismo.

Así, existe la posibilidad de que la creación e intervención de la oficialía electoral en lugar de incrementar la seguridad jurídica interna de las comunidades se constituya como un elemento más para que las disputas electorales se judicialicen.

³⁶ Veáse foja 3 del escrito de Jaime Martínez Luna, cuaderno accesorio 2 del expediente principal.

³⁷ Vid fojas 23 y 24 del Dictamen, en las cuales se narra que en los municipios de Santo Tomás Tamazulapam y Santiago Amoltepec se presentaron conflictos durante la celebración de sus elecciones, en los que el Instituto no pudo realizar sus funciones de certificación derivado de la falta de condiciones de seguridad.

³⁸ Vid foja 23. En el Municipio de Xitlapehua en sus elecciones internas hubo tres certificaciones (dos de notario y la del secretario municipal) lo que lejos de resolver el conflicto, fueron un factor de tensión y falta de seguridad jurídica, puesto que cada certificador plasmó una versión diferente del mismo evento adecuado a la pretensión de los interesados.

En las fojas 46 y 47, el CIESAS pone de relieve que la finalidad de solicitar fedatarios tales como notarios, se realizó para que las partes en conflicto tuvieran un elemento de prueba ante la necesidad de aportar indicios con la pretensión de invalidar una elección o bien para buscar legitimar su posición hacia afuera de la comunidad, es decir, ante el órgano electoral o tribunal de la materia.

³⁹ Fojas 25 y 26 del Dictamen.

3) Impacto en el derecho a la libre determinación

Los pueblos y comunidades indígenas son los sujetos más aptos y legitimados para decidir lo que es adecuado y conveniente en relación con cualquier tipo de acción o medida susceptible de afectarles, especialmente si es a cargo de una autoridad administrativa, por lo que la implementación de la oficialía electoral sin una consulta previa e informada ignora si éstos desean que acudan certificadores a sus asambleas o procesos electivos.

Sobre este punto, resulta interesante los testimonios de autoridades municipales recabados por el CIESAS⁴⁰:

“Desde nuestras comunidades se rechaza rotundamente la figura que se quiere implementar, a pesar de ser un municipio pequeño, nunca ha dejado de tener conflictos, sin embargo, la gente ha sabido reencausar, y afortunadamente se tiene la capacidad de salir adelante ante los problemas que se presenten. Difícilmente una asamblea comunitaria va a tener menos peso que el dicho de cualquier otra instancia (Regidor de educación de San Miguel Suchixtepec).

El gobierno debe respetar las prácticas de cada comunidad que se rige por sistemas normativos internos, por ejemplo, que la máxima autoridad en una comunidad es la asamblea. Al no respetar imponen nuevas prácticas, en su mayoría negativas para las comunidades indígenas. Los municipios van aprendiendo como resolver sus conflictos, cada uno lleva su propio proceso (Exautoridad de Yalálag)”

Así, el objetivo del Reglamento que es dotar de certeza los procesos comiciales de los indígenas podría traducirse en la invisibilización de las diferentes formas jurídicas que van ligadas a su identidad cultural y que podría poner en riesgo su preservación.

Además, con la falta de consulta se deja de lado la valoración adecuada de la institucionalidad comunitaria, como de los entes que dan certeza y fe en sus sistemas normativos internos, se ve afectada ante la oferta de una figura jurídica externa.

Por tanto, podrían verse afectadas las tradiciones e identidad cultural de los pueblos porque la asistencia de un externo en los procedimientos de elección, incidiría en sus instituciones, principios y formas de resolver los conflictos.

⁴⁰ Foja 42.

Por esa razón, era un deber de la autoridad electoral estatal realizar la consulta previa, libre e informada, bajo los estándares convencionales y judiciales descritos, previo a la emisión de una norma reglamentaria que afecta el derecho a la libre determinación y autonomía indígenas.

Esta Sala Superior considera que el Instituto local debió celebrar consultas con las comunidades y pueblos indígenas previo a la emisión del Reglamento, pues al no haberlo hecho podría insertarse en una tradición histórica de inferiorización y una posición injerencista conforme a las cuales se considera que sólo la intervención externa puede resolver los problemas que enfrentan los pueblos y comunidades, con el claro prejuicio de verlos como incapaces de desarrollar mecanismos propios de resolución de conflictos o para generar los acuerdos que les permitan continuar con sus sistemas organizativos particulares, con lo cual se interfiere indebidamente en sus procesos de autonomía electoral.

Al respecto, debe considerarse que uno de los elementos que caracterizan a los sistemas normativos indígenas consiste en su dinamismo y capacidad para adaptarse a los cambios necesarios a fin de resolver las nuevas tensiones y dificultades que surgen en las comunidades, con lo cual van ajustándose en función de las nuevas expresiones e intereses de individuos y grupos.

Así, el reconocimiento a las comunidades indígenas como sujetos de derechos, implica respetar y dialogar con ellos respecto de cualquier medida que intervenga en sus principios.

Esto equivale a dotar de eficacia al principio de pluralismo jurídico y **privilegiar el principio de maximización de la autonomía que rige a cada pueblo o comunidad**⁴¹, pues a través del ejercicio del derecho a la consulta se privilegia el diálogo y el respeto a las particularidades y diferencias culturales que rigen a los sistemas internos.

⁴¹ Jurisprudencia 37/2016, aprobada por la Sala Superior el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO**”.

iv. Conclusión

Por tanto, este órgano jurisdiccional considera que para implementar la figura de la oficialía electoral debió consultárseles previamente, porque lo contrario afecta su autonomía y esfera de decisión.

Además, carecen de razón jurídica los promoventes al sostener que el Reglamento únicamente se encarga de regular una facultad del Instituto local sin que genere incidencia en los sistemas normativos internos, dado que la certificación que realizarían los funcionarios electorales impone un formalismo jurídico diverso al interno, que sin la previa consulta, vulnera los principios de pluralismo jurídico y autodisposición normativa de un derecho indígena fundado en la palabra.

Finalmente, tampoco les asiste razón en cuanto a que de revocarse el Reglamento las comunidades quedarían en estado de indefensión y sujetas al abuso de las autoridades municipales, ya que el Código electoral local establece una serie de disposiciones en los artículos 14, 41, 255, 264, 265 y 266, respecto a los procedimientos para la resolución de conflictos electorales en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos, en el que se prevé el agotamiento de los mecanismos internos de solución de conflictos antes de acudir a cualquier instancia estatal.

2. Reglamentación de la oficialía electoral para sistemas normativos internos.

Por otra parte, los actores sostienen que el tribunal erróneamente estimó que la figura de la oficialía electoral sólo es aplicable al régimen de partidos lo que es **infundado**.

Lo infundado del disenso radica en la circunstancia de que los actores parten de la premisa inexacta de que en la resolución impugnada, el tribunal electoral determinó revocar el Reglamento controvertido bajo la consideración de que dicha figura resulta exclusiva para los comicios donde contienden partidos políticos.

Sin embargo, de la lectura de la resolución impugnada, se advierte que, en forma alguna, el órgano jurisdiccional local consideró que la oficialía electoral no podía ser implementada en el régimen de sistemas normativos internos.

Ello es así, porque del análisis integral de la misma se colige que el tribunal responsable únicamente razonó que dado que dicha figura podría incidir o afectar de manera sustancial en el desarrollo o resultados de los procesos electorales que se llevan a cabo en los sistemas normativos internos era indispensable que el Instituto local realizara una consulta con todos los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa a efecto de obtener un consentimiento previo, libre e informado en torno a dicha reglamentación, lo cual, como se ha visto, es correcto.

Por ende, lo inexacto de la premisa consiste en que los promoventes atribuyen consideraciones o razonamientos al tribunal local relativos a que la figura de la oficialía electoral era únicamente aplicable en el sistema de partidos políticos, las cuales nunca fueron expresadas por dicho tribunal al emitir la resolución impugnada.

3. Efectos

En orden a lo razonado, lo procedente es:

- I. Confirmar la sentencia impugnada.
- II. Dejar sin efectos jurídicos el Reglamento de la Oficialía Electoral para el Régimen de Sistemas Normativos Internos.
- III. Se deja al Instituto local en posibilidad de emitir un nuevo Reglamento, respetando el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades afectados.
- IV. Se ordena remitir copia simple del Dictamen elaborado por el CIESAS al Instituto local.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE por correo electrónico a la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que por su conducto notifique por estrados a los actores; al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca para que por su conducto notifique al tercero interesado; al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca; y, por los estrados de esta Sala Superior a los demás interesados.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN