

# Invalidez de una elección según el régimen de sistemas normativos indígenas. Caso San Bartolo Coyotepec, Oaxaca (SUP-REC-16/2014)

*The Annulment of an Election Held Using the Indigenous Legal  
System. Ruling: San Bartolo Coyotepec, Oaxaca  
(SUP-REC-16/2014)*

Darío Alberto Mora Jurado (México)\*

Fecha de recepción: 30 de septiembre de 2015.

Fecha de aceptación: 28 de julio de 2016.

## RESUMEN

En el caso San Bartolo Coyotepec, Oaxaca (SUP-REC-16/2014), resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se consideró que en los pueblos y comunidades indígenas que se organizan con el régimen de usos y costumbres —reconocidos como sistemas normativos internos indígenas en la Constitución federal— debe respetarse el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las mujeres en la vida política, como su participación activa, en condiciones de equidad e igualdad, en las asambleas comunitarias tradicionales que tienen por objeto elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de su gobierno interno.

---

\* Profesor-investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral, desempeña funciones de investigador, capacitador y asesor. [dario.mora@te.gob.mx](mailto:dario.mora@te.gob.mx).

Las mujeres no pueden ser únicamente observadoras que validen las determinaciones tomadas por los hombres, es indispensable que participen directamente en la toma de decisiones, ejerciendo plenamente, sin ninguna limitación, sus derechos de votar y ser votadas, eliminando cualquier práctica discriminatoria y garantizando la vigencia de sus derechos indígenas, pues de no ser así, los procedimientos de elección que se realizan en esas asambleas deben considerarse nulos o inválidos por no apegar-se a las normas constitucionales y a los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, los cuales reconocen los derechos humanos de todas las personas y garantizan su protección.

**PALABRAS CLAVE:** control constitucional, sistemas normativos indígenas, derechos de las mujeres de votar y ser votadas, invalidez de un procedimiento de elección.

## ABSTRACT

In the ruling San Bartolo Coyotepec, Oaxaca (SUP-REC-16/2014), issued by the High Chamber of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary, this judicial body determined that the indigenous communities governed under the habits and customs regime recognized by the federal Constitution as indigenous regulatory systems must respect the full and effective exercise of women's rights in the political lives of their communities. This implies allowing women to participate actively under fair and equal conditions in the traditional community assemblies, in which the authorities or representatives of their internal governments are elected.

Their participation cannot only be as observers validating the decisions taken by the men. It is indispensable that the women participate directly in the decision-making, exercising their right to vote and to be voted fully and without any limitation, eliminating any discriminatory practices and guaranteeing their indigenous rights. Should this not be the case, the electoral processes carried out in these assemblies will be deemed null and void due to their failure to comply with the provisions of the federal Consti-

tution and the international treaties signed by Mexico, which recognize the human rights of all persons and guarantee their protection.

**KEYWORDS:** constitutionality review, indigenous regularity systems, women's rights to vote and to be voted, invalidity of an electoral process.

## *Introducción*

Un asunto de gran importancia que todavía no se resuelve en diversas naciones constitucionales y democráticas es la exclusión social del ámbito de decisiones y de la esfera político-institucional de grupos marginados y considerados vulnerables, como las mujeres indígenas. En este trabajo se analizará el avance logrado en México en la forma en que están abriéndose espacios para la participación política de las mujeres en los pueblos y comunidades indígenas.

La interpretación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y a los tratados internacionales que realizan los jueces por medio de un sistema de normas, sentencias y criterios de jurisprudencia que surgen del sistema jurídico nacional e interamericano (llamado por algunos bloque de constitucionalidad) está favoreciendo de forma progresiva la protección de los derechos político-electorales de los grupos vulnerables.

En las siguientes líneas se examinarán dos cuestiones fundamentales: el bloque de constitucionalidad, el cual debe atender el juez al resolver los asuntos de su competencia, y el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que se refiere a la invalidez de una elección por violación de principios constitucionales.

Dichos temas se revisarán a luz de la interpretación que hace el Tribunal Electoral en una sentencia en la que se cuestionó un procedimiento de elección que se realizó conforme a los usos y costumbres de una comunidad indígena, los cuales son reconocidos en la CPEUM y en otras constituciones estatales como sistemas normativos indígenas que rigen en los pueblos y comunidades.

El caso que se estudiará trata de la participación política de las mujeres en su comunidad indígena, lo cual implica que puedan hacerlo de manera activa, en condiciones de equidad e igualdad, en las asambleas comunitarias tradicionales que tienen por objeto elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de su gobierno interno.

Las mujeres deben participar directamente en la toma de decisiones en las asambleas, ejerciendo plenamente, sin ninguna limitación, sus derechos de votar y ser votadas, eliminando cualquier práctica discriminatoria y garantizando la vigencia de sus derechos indígenas.

En el caso resuelto por la Sala Superior, se hace especial énfasis en la protección de los derechos humanos de las mujeres que pertenecen a las comunidades indígenas; la magistrada y los magistrados ponderan el principio de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas que refiere a la autonomía que tienen para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, de frente a la protección de los derechos de las mujeres, en particular, los político-electorales. Además, esta sentencia resulta relevante y trascendente porque en el caso a resolver puede declararse la invalidez o anularse una elección celebrada conforme a los usos y costumbres de la comunidad indígena respectiva, por violación de los principios constitucionales que deben cumplirse en cualquier proceso electoral.

### *Bloque de constitucionalidad*

#### **Concepto actual del bloque de constitucionalidad**

El bloque de constitucionalidad debe entenderse como el estándar mínimo creado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para que, en todo caso, sea aplicada su jurisprudencia en los estados nacionales que han suscrito o se han adherido a la Convención Americana de Derechos Humanos [(CADH), también conocida como Pacto de San José]<sup>1</sup> y que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte;

---

<sup>1</sup> El tratado internacional entró en vigor el 18 de julio de 1978; el Estado mexicano lo ratificó el 24 de marzo de 1981, decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del mismo año. Este instrumento tiene como propósito consolidar en el continente americano, en el cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

es un estándar que las constituciones o la jurisprudencia nacional de los estados miembro pueden ampliar válidamente para que también formen parte de los bloques de constitucionalidad y de convencionalidad otros tratados, declaraciones e instrumentos internacionales, así como informes, recomendaciones, observaciones generales y demás resoluciones de los organismos y tribunales internacionales.<sup>2</sup>

El bloque de constitucionalidad es una categoría jurídica (un concepto descriptivo) del derecho constitucional comparado que se refiere al conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país; así, dicho bloque parte del supuesto de que las normas constitucionales no son solo aquellas que aparecen expresamente en las cartas magnas, sino también los principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional, pero a los cuales la Constitución remite, como los tratados internacionales (Rodríguez citado en Bustillo 2013, 47). Así, en el país, el bloque de constitucionalidad comprende las normas nacionales como un bloque de convencionalidad, es decir, todas aquellas normas internacionales aplicables en el sistema jurídico de México; supera la concepción formal de la CPEUM y esta se hace flexible al dar mayor amplitud a las valoraciones en materia de constitucionalidad (Nogueira citado en Rosario 2012, 38).

El artículo 1 de la Constitución federal establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la ley fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y en las condiciones que la Carta Magna establece.

Las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia dando a las personas la protección más amplia en todo momento.

---

<sup>2</sup> Voto razonado del juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, del 26 de noviembre de 2010.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De lo anterior se puede inferir que el bloque de constitucionalidad se integra con los derechos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, sin embargo, el juzgador también debe revisar las sentencias y jurisprudencia de la Corte IDH, pues es la interpretación que esta instancia hace de los tratados internacionales al resolver casos concretos.

La importancia de los derechos humanos reconocidos internacionalmente y su eficacia en el orden jurídico nacional conduce a sostener que los jueces mexicanos deben interpretar las normas que integran el bloque de constitucionalidad, buscando lograr la armonización entre el derecho interno y el internacional.

La noción bloque de constitucionalidad ha sido utilizada para integrar la Constitución, las normas y los principios no expresamente establecidos en su texto por su mandato específico. El concepto de esta figura jurídica aún no está bien definido, incluso se han usado varios términos como bloque de constitucionalidad, bloque constitucional o bloque de la Constitución (Álvarez, Becerra y Benítez 2015, 63).<sup>3</sup>

En este orden de ideas, en México, los órganos constitucionales de última instancia que aplican e interpretan diversas normas que integran el bloque de constitucionalidad son la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y en materia electoral, el TEPJF, los cuales están encargados de que todas las normas, los actos y las resoluciones se ajusten a los criterios y preceptos que conforman el bloque de constitucionalidad para que los jueces, al resolver los asuntos de su competencia, se ciñan a dicho bloque y sus sentencias cumplan con los parámetros

<sup>3</sup> Para efectos de este trabajo, se denominará bloque de constitucionalidad.

constitucionales e internacionales, garantizando la protección de los derechos de las personas.

En efecto, el Pleno de la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 293/11, consideró que los tratados internacionales que contienen derechos humanos tienen la misma jerarquía que una norma constitucional, criterio que va en armonía con lo que refiere el artículo 1 de la CPEUM. En consecuencia, a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, la interpretación que deben hacer los jueces de la norma de la Constitución es en el sentido de maximizar, de forma progresiva, la protección de los derechos fundamentales plasmados tanto en la Carta Magna, como en los tratados internacionales, revisando los criterios emitidos por la Corte IDH (los cuales son vinculantes para los jueces mexicanos) que sean favorables a las personas, es decir, aquellos que atiendan al principio *propersona* y protejan sus derechos de la forma más amplia.

Cabe señalar que el Pleno de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis antes citada, también revisó el tema de las restricciones constitucionales y consideró que cuando en las normas constitucionales exista una restricción expresa del ejercicio de un derecho humano, debe cumplirse lo que establece la norma constitucional de que se trate, conforme lo que señalan el primer párrafo del artículo 1 y el 133 de la Constitución; es decir, si una norma internacional protege un derecho humano de la forma más amplia y la Constitución lo restringe, el juez deberá atender la restricción constitucional conforme al principio de supremacía constitucional; sin embargo, la interpretación más apegada a los sistemas jurídicos nacional e internacional es que las normas constitucionales e internacionales protectoras de derechos humanos sean armónicas. Si el Estado mexicano ratifica tratados internacionales y, en consecuencia, su aplicación es obligatoria para los jueces, las normas constitucionales deben estar en consonancia con estos, por eso, el poder reformador de la CPEUM debe revisar y realizar las reformas constitucionales necesarias para que las normas nacionales e internacionales sean, de igual forma, protectoras de aquellos derechos, evitando restricciones en la medida de lo posible.

El TEPJF tiene la atribución y la gran responsabilidad, al resolver asuntos relacionados con la materia político-electoral, de ser garante de la protección de los derechos fundamentales, de la forma más amplia y progresiva, interpretando las normas constitucionales e internacionales, así como las distintas tesis y los criterios que integran el bloque de constitucionalidad.<sup>4</sup>

La apertura al derecho internacional de los derechos humanos, haciendo referencia directa a instrumentos internacionales y a la adopción de la interpretación evolutiva de dichos derechos en México, contribuye a la reafirmación de un Estado constitucional democrático en la medida en que el fin del constitucionalismo es la garantía de los derechos humanos y, como consecuencia, de un régimen democrático de derecho (Álvarez, Becerra y Benítez 2015, 41).

### **Sistemas normativos indígenas a la luz del bloque de constitucionalidad**

Por sistemas normativos indígenas debe entenderse el reconocimiento que el Estado mexicano hace de los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas y de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, conforme a lo que establece el artículo 2 de la Constitución después de la reforma de 2001.<sup>5</sup> En esta reforma se reconoce el carácter multicultural de la nación mexicana: por primera vez se acepta que México se compone de diferentes culturas y quienes tienen un origen preoccidental son parte de lo que se conoce como nación, término no solo sociológico, pues también tiene una carga de juridicidad porque de este concepto derivan situaciones jurídicas y se desprenden derechos y obligaciones (Narváez 2010, 28).

<sup>4</sup> En este artículo se analizará si los procedimientos electorales en el régimen de sistemas normativos indígenas deben ajustarse a este bloque de constitucionalidad.

<sup>5</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, decreto por el que se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4, y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 2, la CPEUM (2015) define a los pueblos indígenas como aquellos que descenden 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 norma constitucional también menciona que la conciencia de la identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones relativas a los pueblos indígenas, es decir, debe acreditarse el origen y la pertenencia a ese pueblo.

La comunidad es, quizá, la categoría más usada por la antropología para referirse a la estructura social básica, suprafamiliar, de los pueblos indígenas. La historia del concepto da cuenta de una amplia y tal vez no concluida polémica en la que a la diversidad de posiciones de antropólogos y sociólogos se suman las nuevas acepciones que reviste el término cuando ingresa al discurso jurídico y político. Parte de la ambigüedad o de la polisemia de la expresión proviene también del hecho de que frecuentemente comunidad ha sido usada como sinónimo de localidad (como unidad demográfico-territorial), pueblo, paraje e, incluso, población indígena. En no pocos textos del indigenismo se habla de manera reiterada de la comunidad indígena y la comunidad nacional mestiza (Zolla y Zolla 2001, 17).

La comunidad indígena es una estructura social, un grupo de personas situadas en un determinado territorio que pertenecen a un pueblo indígena, las cuales forman una unidad social, económica y cultural, y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Estas comunidades indígenas se rigen por sus propios usos y costumbres, los cuales reconoce el Estado mexicano al referirlos en la Constitución como sistemas normativos internos indígenas, sin embargo, estos deben cumplir con los parámetros que exigen las normas constitucionales en México y también con las normas internacionales o convencionales, respetando los derechos humanos de quienes integran la comunidad.

La Sala Superior del TEPJF ha interpretado los sistemas normativos indígenas a la luz del bloque de constitucionalidad que debe observarse

en sus procedimientos para elegir a sus representantes o autoridades, conforme a sus propias formas de organización, como a continuación se explica.

Como ya se analizó, la CPEUM (2015) establece en el artículo 1 que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte,<sup>6</sup> así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y condiciones que esta disponga.

El texto constitucional también menciona que las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con dicho texto y con los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia, como ya se explicó. Asimismo, se dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y que, en su caso, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos en los términos que establezca la ley.

El último párrafo del precepto en estudio refiere que queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De lo anterior se desprende, entre otras cosas, que está prohibida cualquier forma de discriminación, pues se vulnera la dignidad humana, como por ejemplo, la discriminación por género, por ser un derecho fundamental

---

<sup>6</sup> Es decir, todos aquellos convenios relacionados con el tema de derechos humanos que sean rubricados por el Poder Ejecutivo federal y ratificados por el Senado de la República.

que debe ser tutelado por todas las autoridades en el ámbito de su competencia, otorgando la protección más amplia.

El Pleno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe anual correspondiente a 2011, se refirió a la reforma constitucional acerca de derechos adoptada por el Estado mexicano<sup>7</sup> como uno de los más destacados avances en la materia ocurrido en el hemisferio durante ese año (Corte IDH, párrafo 3, 2011). Dicha reforma, entre otros aspectos, estableció que las autoridades en sede interna, es decir, las mexicanas, están obligadas a garantizar la protección de los derechos plasmados en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, sin duda, un nuevo paradigma del constitucionalismo mexicano.

Por otro lado, desde la perspectiva de la comunidad internacional, significó la respuesta de México para cumplir de mejor manera con las obligaciones asumidas, instando a las autoridades nacionales a respetar y garantizar los derechos de fuente internacional y su interpretación autorizada por los organismos internacionales, lo cual, vale decir, era una deuda que tenía pendiente el Estado con los derechos de sus habitantes, desde que en ejercicio de su soberanía, México decidió adherirse al Pacto de San José, toda vez que, de manera aislada, solo algunos órganos jurisdiccionales internos garantistas—como el TEPJF— le habían dado plena eficacia (Orozco 2014, 13).

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, la protección de los derechos humanos de sus integrantes no debe limitarse a la observancia de un solo tratado internacional en materia indígena, sino que debe aplicarse el *corpus iuris*, es decir, tienen que observarse el derecho nacional y el internacional que favorezcan a estas personas en la protección de sus derechos, tomando en cuenta el principio *propersona* reconocido por el artículo 1 de la CPEUM.

Además, para realizar una verdadera protección de los derechos de los indígenas, no basta solo citar instrumentos internacionales, ya que esto

---

<sup>7</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

es únicamente una parte. Considerar los tratados internacionales significa ubicar el marco jurídico aplicable al caso, pero ejercer una protección completa significa, además, determinar qué norma o qué interpretación es la más favorable y, por tanto, la que debe prevalecer; es decir, comparar ambas fuentes de derechos y establecer cuál es la más protectora (Jiménez y Aguilar 2013, 36-7).

Por lo que se refiere a su libre determinación,<sup>8</sup> la Constitución federal indica que es derecho de los pueblos y comunidades indígenas determinar libremente su organización y gobierno interno, el cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

Ahora bien, en el apartado A del mencionado artículo 2 de la CPEUM, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación<sup>9</sup> y, en consecuencia, a la autonomía, para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres

---

<sup>8</sup> El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se reconoce, entre otros tratados internacionales, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que establece que en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen de manera libre su desarrollo económico, social y cultural (DNUPI, artículo 3, 2008).

<sup>9</sup> Como se advirtió, la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas es un principio constitucional.

en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público (CPEUM, artículo 2, fracciones I y VIII, 2015).

Lo anterior quiere decir que deben reconocerse los pueblos y comunidades indígenas en toda la nación; en consecuencia, en las entidades federativas en donde habiten personas indígenas que integren una comunidad, se debe plasmar, en la Constitución estatal y en la legislación respectiva, ese reconocimiento a sus usos y costumbres, así como su libre determinación de organización y gobierno interno tomando en cuenta los principios generales establecidos, los criterios etnolingüísticos y los de asentamiento físico.

Además, uno de los puntos centrales del apartado A es el que refiere a los sistemas normativos indígenas en los que debe prevalecer la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Las elecciones de los pueblos y comunidades indígenas deben realizarse conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Así, respecto del tema de las mujeres indígenas, el texto constitucional hace un especial énfasis en la protección de sus derechos, entre ellos, los político-electorales.

A su vez, en el apartado B de la norma en estudio se establece lo siguiente:

La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

[...]

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria (CPEUM, artículo 2, apartado B, 2015).

En el análisis de la cuestión indígena se advierte que los tres órdenes de gobierno deben aplicar políticas públicas con el objeto de promover la igualdad de oportunidades entre los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria. Sin duda alguna, una de dichas políticas que debe ser aplicada es impulsar la participación de las mujeres en la toma de decisiones relacionadas con el pueblo o la comunidad a la que pertenecen; esto es, los pueblos y comunidades indígenas deben incorporarlas en las determinaciones de sus comunidades, sin restringir ese derecho solo por su género o con el pretexto de que, conforme a los usos y costumbres de sus comunidades, ellas no pueden participar en los procedimientos para elegir a sus representantes o autoridades.

Sin embargo, el reconocimiento constitucional de los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena desvinculado del ordenamiento jurídico nacional.

Ahora bien, en los municipios que tengan por objeto elegir a los representantes de una determinada comunidad indígena para la integración de un ayuntamiento, el procedimiento electoral debe desarrollarse conforme a los usos y costumbres propios de la comunidad, sin tener que cumplir escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección contemplados en la Constitución —por tratarse de un caso de excepción que establece la misma norma—, lo que tampoco significa que con el pretexto del ejercicio de este derecho puedan convalidarse situaciones o conductas tendientes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que

tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas.

Por lo anterior, en los comicios que se lleven a cabo con el régimen de usos y costumbres para renovar a los representantes de pueblos y comunidades en ayuntamientos en cuyos municipios haya población indígena, si bien no resultan exactamente aplicables los principios rectores de naturaleza constitucional que rigen a toda elección, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, estos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la Carta Magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México (González y Martínez 2011, 476-7).

Ahora bien, en lo que se refiere a la participación de las mujeres en estos procedimientos o prácticas que se realizan en las comunidades indígenas para elegir a sus representantes, hay que partir del principio constitucional que refiere el artículo 4, en el cual se establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley, por lo que ambos tendrán los mismos derechos (CPEUM, artículo 4, párrafo 1, 2015).

A su vez, el artículo 35 de la norma fundamental prevé que entre los derechos políticos de los ciudadanos se contempla el sufragio activo y pasivo, es decir, votar y ser votado en las elecciones populares para todos los cargos de elección popular, con las calidades que establezca la ley (CPEUM, artículo 35, fracciones I y II, 2015).

En lo concerniente a los tratados internacionales, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (1989), ratificado por México,<sup>10</sup> prevé el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, de los pueblos y comunidades indígenas que se rigen por usos y costumbres.

<sup>10</sup> El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, entró en vigor el 27 junio 1989 y fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1989.

Dicho Convenio advierte que al aplicarse la legislación nacional a los pueblos y comunidades indígenas deberán tomarse en consideración sus usos y costumbres, y que dichos pueblos tienen derecho de conservar sus tradiciones e instituciones siempre que no se contrapongan o sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos que en el ámbito internacional se han reconocido (Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículos 8 y 9, 1989). Este instrumento internacional protege los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos indígenas, y señala la importancia especial de las actividades económicas y tradiciones para las culturas, indicando que los programas de educación deberán abarcar su historia, sus conocimientos, técnicas y sistemas de valores, con la adopción de disposiciones para preservar las lenguas indígenas.

En el citado Convenio también puede apreciarse la protección a la no discriminación de los pueblos indígenas y el derecho que tienen de conservar sus costumbres y tradiciones, siempre y cuando estén en consonancia con los derechos humanos que establecen las normas nacionales y supranacionales, y que deben interpretar los jueces nacionales con el objeto de que sus prácticas y tradiciones garanticen y respeten los derechos de los integrantes de las comunidades (Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículos 8 y 9, 1989).

Por otro lado, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (artículos 1, 2 y 3, 1948)<sup>11</sup> dispone en las fracciones I, II y III, que las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones, a ser elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos en la legislación nacional, a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

---

<sup>11</sup> La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer entró en vigor el 31 de marzo de 1953 y fue ratificada por México el 23 de marzo de 1981; decreto promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de abril del mismo año.

Por su parte, la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (artículo 1, 1948)<sup>12</sup> dispone que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.

Además, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)<sup>13</sup> señala en su artículo 1 que la discriminación contra la mujer se entenderá como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de la mujer, independientemente del estado civil, sobre la base de su igualdad con el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquiera otra.

El referido instrumento enfatiza de forma muy clara la eliminación de la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, garantizando la igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en las elecciones y a ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 1979).<sup>14</sup>

Como se advirtió, el contexto internacional indica que uno de los temas que todas las naciones deben combatir es el relativo a la discriminación, como la de género, solo así se podrá hablar de una verdadera protección a los derechos de todas las personas.

<sup>12</sup> La Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer entró en vigor el 2 de mayo de 1948 y fue ratificada por México el 24 de marzo de 1981; decreto promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de abril del mismo año.

<sup>13</sup> Durante la Primera Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en la Ciudad de México en 1975, se hizo un llamado para adoptar una convención para eliminar la discriminación contra las mujeres. El 18 de diciembre de 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, tras la ratificación de 20 países, entre ellos, México. La Convención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de mayo de 1981.

<sup>14</sup> Todos los instrumentos antes citados, invariablemente, prohíben la discriminación por razón de género y son adoptados por el Estado mexicano.

Por lo que se refiere al caso en estudio, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (artículo 16, 2015) reconoce el derecho de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas para celebrar sus procedimientos electorales conforme a sus sistemas normativos internos.<sup>15</sup>

En efecto, el artículo 16 de la norma constitucional oaxaqueña establece que el estado tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. Refiere como un derecho la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, es decir, les concede su propia autonomía en tanto partes integrantes del estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, artículo 16, 2015).

Además, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca (artículo 8, párrafos 3 y 14, fracción VII, 2012) reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, expresada en la autonomía, con el fin de decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.

La ley electoral también establece que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca será la autoridad garante de los derechos humanos, en este caso, de los político-electorales, como los de

---

<sup>15</sup> Como se aprecia tanto en la Constitución federal como en la estatal de Oaxaca, se reconoce el principio de autonomía y libre determinación de las comunidades y los pueblos indígenas. Se cita la Constitución oaxaqueña en particular, porque el caso que se analizará en este trabajo se relaciona con un ayuntamiento de esa entidad, el cual se rige con el sistema de usos y costumbres.

votar y ser votado, tutelados por la Constitución federal y la estatal, garantizando el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas expresada en sus sistemas normativos internos, la autonomía para elegir a sus autoridades o gobiernos locales, así como el reconocimiento a la diversidad de culturas y leyes existentes en el estado (Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, artículo 14, fracción VII, 2012).

En este orden de ideas, se observa que en el sistema jurídico de Oaxaca hay un reconocimiento expreso de los sistemas normativos internos indígenas, los cuales deben ser garantizados y respetados en la comunidad, y por todas las autoridades de la entidad.

En materia de derechos indígenas, la legislación oaxaqueña advierte también que los sistemas normativos internos indígenas son los principios generales, y las normas y los procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidos y vigentes —y que aplican en el desarrollo de su autogobierno— son reconocidos como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía establecidos en la Constitución federal, así como en la particular y en los tratados internacionales.

Ahora bien, la CPEUM y la ley fundamental de Oaxaca señalan que se deben respetar los usos, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas, pero esto no significa que las elecciones sean organizadas de manera exclusiva por las comunidades, sino que dichos procedimientos de elección deben ser supervisados, en los términos de ley, por las autoridades estatales, de manera similar a las elecciones en las que los protagonistas son los partidos políticos.

Si el derecho indígena es alternativo, debe entenderse que dicho sistema tiene que reconocer el derecho nacional y el estatal como sistema jurídico, por lo que, en el ámbito de las elecciones —las cuales son una función estatal— significa que si bien los usos y costumbres de las comunidades indígenas deben respetarse y que sus pobladores son los destinatarios de su aplicación, también es cierto que las autoridades están obligadas a

regular esos usos y costumbres, a revisar que se cumplan los principios constitucionales y a fijar bases legales para el desarrollo de esos derechos. De ahí que las autoridades electorales tengan el compromiso de intervenir sin interferir y de apoyar sin suprimir (González y Martínez 2011, 484).

### *Validez o invalidez de un procedimiento electoral*

#### **Principios y valores constitucionales que rigen en materia electoral**

Respecto de la declaración de validez de una elección, cabe precisar que la autoridad debe revisar si en todo su procedimiento se cumplieron los principios constitucionales y democráticos mínimos para considerarla válida, es decir, se tiene que analizar si aquella se ajustó a las normas nacionales e internacionales.

En distintos casos, la Sala Superior ha destacado cuáles son los principios y valores constitucionales característicos de la materia electoral en un Estado constitucional democrático, entre los que se encuentran: los derechos fundamentales de votar, ser votado, de asociación y de afiliación; el derecho de acceso para todos los ciudadanos, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del Estado; los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; la maximización de la libertad de expresión y del derecho a la información en el debate público, que debe preceder a las elecciones; el principio conforme al cual los partidos políticos nacionales deben contar, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades; el principio de equidad en el financiamiento público; el de prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado; el principio conforme al cual la organización de las elecciones debe llevarse a cabo mediante un organismo público dotado de personalidad jurídica, autonomía e independencia; el derecho a la tutela judicial efectiva en materia electoral, y los principios de equidad e igualdad.

El sistema jurídico electoral señala que deben cumplirse los principios que rigen en materia electoral, independientemente de que la elección se haya realizado según el régimen de usos y costumbres;<sup>16</sup> es decir, de acuerdo con el sistema normativo interno indígena respectivo, por tanto, constituyen requisitos o elementos fundamentales y características de una elección democrática, cuyo cumplimiento es imprescindible para que una elección sea considerada constitucional y legalmente válida.

Con base en las anteriores consideraciones, los tribunales locales y federal en materia comicial tienen la atribución de declarar la validez o invalidez de un procedimiento electoral cuando los que impugnan la elección hagan valer conceptos de agravio tendentes a demostrar que existen de forma plenamente acreditada irregularidades graves, incluso generalizadas o sistemáticas, que resulten determinantes en el desarrollo de la elección o de su resultado. Esto es, si se dan casos en los cuales las irregularidades probadas en un procedimiento electoral sean contrarias a una disposición de la CPEUM o de un tratado internacional del que México forme parte, por haberse afectado o viciado dicho procedimiento de forma grave y determinante, podrían conducir a la declaración de nulidad o invalidez de la elección por ser contrarias a los principios de la ley fundamental.

El TEPJF ha enfatizado que los principios precisados rigen en materia electoral, con independencia de que los comicios se lleven a cabo con el régimen de usos y costumbres indígenas, por tanto, constituyen requisitos o elementos fundamentales y característicos de una elección democrática cuyo cumplimiento es imprescindible para poder considerar que un procedimiento electoral se ajuste a la Constitución y a las normas internacionales, y se califique como válido.

---

<sup>16</sup> En efecto, estos principios rigen en todas las elecciones, también en las que se realizan con el régimen de usos y costumbres, porque son los parámetros mínimos que deben cumplirse conforme al bloque de constitucionalidad para considerar válida una elección. Estos principios, entre otras cuestiones, imprimen a los procesos electorales una protección a los derechos humanos de las partes.

## **Causa de invalidez de una elección por violación de principios constitucionales**

En el asunto SUP-JRC-165/2008, conocido como caso Acapulco, la Sala Superior, conforme con una nueva interpretación de la Constitución, emitió un nuevo criterio: la causa de invalidez de una elección por violación de principios constitucionales, considerando que los actos o resoluciones electorales que sean contrarios a las disposiciones de la CPEUM e impacten en los procesos comiciales deben constituir una causa de invalidez, porque al vulnerar esos principios quedan fuera del marco jurídico fundamental, lo cual conduce, mediante la declaración correspondiente, a determinar su ineficacia; esto es, no puede declararse válida una elección si se violan una o varias disposiciones constitucionales de forma grave y esencial o determinante.

Lo anterior quiere decir que un proceso electoral no puede considerarse democrático si no se ajusta a los elementos mínimos previstos en las normas ni es posible reconocerle efectos jurídicos, por el contrario, debe ser privado de efectos, lo cual puede identificarse como causa de invalidez por violaciones constitucionales, aunque la legislación respectiva o el sistema normativo interno indígena no establezca específicamente algún supuesto en el que pueda acreditarse la nulidad de la elección.

De lo anterior también se entiende que para declarar la invalidez de una elección, el Tribunal Electoral no debe ajustarse solamente a las causales de nulidad que se establezcan en la ley o en los sistemas normativos internos indígenas, dado que en muchos casos, en estos no están reguladas dichas causales, es decir, no se advierte la posibilidad de anulación; sin embargo, si en la norma no existen las causales, no hay impedimento para que los jueces declaren la invalidez de una elección si un procedimiento electoral no se ajusta a los principios constitucionales y democráticos que rigen en el Estado mexicano; en consecuencia, lo que procede es declarar inválida esa elección conforme al criterio emitido por la Sala Superior.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> De esta manera, si no se establece una causal de nulidad específica en la ley o en el sistema normativo indígena, no quiere decir que en un caso concreto no pueda declararse la invalidez de

En efecto, el artículo 99, fracción II, de la CPEUM (2015), establece que las Salas del TEPJF solo podrán declarar la nulidad de una elección por causas expresamente previstas en la ley. La interpretación literal de esta norma implicaría que a falta de una regulación expresa de las causales de nulidad, no podría determinarse la anulación de comicios al margen del cumplimiento o no de los imperativos constitucionales que las rigen.

En cambio, realizando una interpretación funcional, como hizo la Sala, la correlación de dicha norma con otras disposiciones constitucionales que establecen mandamientos y principios para las elecciones conduce a estimar que para hacerlos funcionales, todos deben tener aplicación, lo cual conlleva a que no puedan inobservarse ni incumplirse en modo alguno, sino más bien a que deban ser plenamente vigentes y obligatorios para garantizar el ejercicio de la soberanía popular, de otro modo, se afectarían una serie de principios constitucionales con el pretexto de que en la norma secundaria no se recogen supuestos de nulidad de elección, lo cual, además de hacer inoperantes las normas, rompería con el orden jurídico en México al generar la inaplicación de determinados mandatos constitucionales y supeditar su eficacia hasta que el legislador ordinario recoja supuestos de nulidad en la ley inferior. Esto quiere decir que una norma constitucional no puede dejar de cumplirse con el pretexto de que no hay una norma secundaria que regule su vulneración y sus consecuencias.<sup>18</sup>

Manuel González Oropeza y Carlos Báez Silva (2010, 303) puntualizan que las cartas magnas, como todas las normas jurídicas, reclaman plena vigencia o efectividad. Si las normas constitucionales son, además de jurídicas, supremas y, por tanto, exigen plena vigencia o efectividad, ninguna otra norma o acto de menor jerarquía debe impedir, oponerse o dificultar

---

una elección; son dos temas distintos, si hay vulneración de principios constitucionales sin que se actualice una causal de nulidad, podría entonces determinarse la invalidez de una elección.

<sup>18</sup> El mismo criterio debe aplicarse en los procedimientos de elección con los sistemas normativos internos indígenas, es decir, que no esté previsto en el régimen de usos y costumbres que se anule una elección o se declare su invalidez, no quiere decir que si en un procedimiento electoral indígena se vulneran principios constitucionales, este no pueda declararse inválido o nulo.

esa plena vigencia o efectividad, pues en ese caso, atentaría contra la supremacía de la norma constitucional.

En dicha virtud, la Sala Superior concluyó que la previsión contenida en el artículo 99, fracción II, de la Constitución, relativa a la exigencia de decretar la nulidad de las elecciones por causas que estén expresamente previstas en la ley, se refiere a las normas secundarias en las que se delimitan los casos ordinarios de nulidad, pero no entraña excluir la posibilidad de constituir causa de invalidez de los comicios cuando se acredite la violación de las distintas normas en materia electoral que prevé la propia ley suprema, en cuyo caso no se requiere la reiteración en normas secundarias ni la consignación expresa de la consecuencia de nulidad, pues basta con justificar fehacientemente que se han contravenido dichas leyes de manera generalizada, grave, y que esto es determinante en la elección para declarar su invalidez.

A su vez, la Sala consideró que para que se actualice la causa de invalidez deben cumplirse determinados supuestos o elementos, como se analizará a continuación.

### **Elementos o condiciones para la declaración de invalidez de una elección por violación de los principios constitucionales**

En el caso de estudio San Bartolo Coyotepec, Oaxaca (SUP-REC-16/2014), como en otros precedentes, la Sala Superior consideró que los elementos que deben configurarse para declarar la invalidez o anular una elección son los siguientes:

- 1) La existencia de hechos que se consideren violatorios de algún principio, norma constitucional o disposición de los tratados internacionales tuteladores de los derechos humanos, que sean aplicables (violaciones sustanciales o irregularidades graves).

- 2) Que las violaciones sustanciales o irregularidades graves estén plenamente acreditadas.
- 3) Que se constate el grado de afectación que la violación del principio, norma constitucional o precepto tutelador de derechos humanos aplicable haya producido en el procedimiento electoral.
- 4) Que las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el resultado de la elección.

Con relación a los dos primeros presupuestos, la Sala Superior consideró en el juicio de revisión constitucional 165/2008, que corresponde a la parte actora exponer los hechos que estime infractores de algún principio o precepto constitucional y aportar todos los medios de convicción que considere pertinentes y necesarios para acreditar lo que invoque.<sup>19</sup> En todo caso, una vez demostrado el hecho que se aduzca contrario a la Constitución federal, corresponde al TEPJF calificarlo para establecer si constituye una irregularidad al encontrarse en oposición a los mandamientos de dicha norma.

Por otro lado, la Sala advierte que para determinar el grado de afectación que haya sufrido el principio o precepto constitucional analizado es menester que el juzgador revise con objetividad los hechos que hayan sido probados, estimando si se consideran graves y exponiendo los razonamientos que sustenten la decisión.<sup>20</sup>

Finalmente, el órgano jurisdiccional enfatiza que para determinar si la infracción al principio o precepto constitucional resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para declarar la invalidez de la elección de que se trate, deben seguirse las pautas contenidas en los criterios generalmen-

---

<sup>19</sup> Es decir, el actor siempre debe señalar qué principio constitucional es el que estima se está vulnerando, para que la autoridad electoral declare inválida la elección.

<sup>20</sup> El actor debe advertirle al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación porque el principio constitucional fue vulnerado en tal magnitud, que afecta todo el proceso electoral y sus resultados.

te aceptados, que versan en el análisis del elemento determinante, desde un punto de vista cualitativo (calidad de la elección) o cuantitativo (número de votos que se afectaron).<sup>21</sup>

José de Jesús Orozco Henríquez (2011, 42) señala que si una irregularidad (error, inconsistencia o vicio en el procedimiento) no tiene el carácter de determinante para el resultado, en tanto no se demuestre que haya afectado sustancialmente, no puede acarrear como consecuencia la nulidad del acto eleccionario y prevalece dicho resultado, acorde con el principio de conservación de los actos de derecho público válidamente celebrados, el cual se deriva de la teoría jurídica administrativista y se recoge en la mayoría de los países democráticos, incluido México, desde la jurisprudencia firme establecida por el entonces Tribunal Federal Electoral que reconoció como obligatoria la Sala Superior del TEPJF desde 1997, atendiendo al aforismo de que “lo útil no debe ser viciado por lo inútil”, que al rubro señala: PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN (jurisprudencia 09/1998).

En este sentido, el ejercicio del derecho de voto activo por la mayoría de los electores que expresaron válidamente su sufragio, no debe ser viciado por las irregularidades o imperfecciones menores que no sean determinantes para el resultado electoral y, por tanto, sean insuficientes para acarrear la consecuencia anulatoria correspondiente (Orozco 2011, 42-3). Esto es, para estar en condiciones de apreciar si la vulneración de un principio o precepto constitucional trae como consecuencia la invalidez o insubsistencia de una elección, es indispensable precisar si el hecho

---

<sup>21</sup> Como se observa, para que se configure esta causa de invalidez de una elección, también se exige que la irregularidad sea grave y determinante en sus dos aspectos, cuantitativa o cualitativamente, elementos indispensables para declarar la invalidez de una elección, pues debe acreditarse que la irregularidad fue de tal magnitud, que afectó el desarrollo del proceso electoral y su resultado final.

denunciado y probado representa una irregularidad grave y si esta es determinante como para producir esos alcances.<sup>22</sup>

González y Báez (2010, 317) estiman que si se presentan casos en los cuales las irregularidades acaecidas en un proceso electoral son contrarias a una disposición constitucional, evidentemente si ese acto o hecho afecta o vicia en forma grave y determinante el proceso comicial atinente, podría conducir a la invalidez de la elección por ser contraria a la Constitución. Concluyen que si llega a presentarse esta situación, es claro que el proceso sería inconstitucional y esa circunstancia devendría suficiente para tornarlo ilícito, al contravenir el sistema jurídico nacional, con lo cual no podría generar efecto válido alguno.

Esta nueva interpretación, sin duda alguna, es un nuevo paradigma en el sistema electoral mexicano: ahora, los actores políticos, entre ellos personas que pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas, pueden solicitar ante un tribunal electoral la invalidez de una elección por vulneración de forma grave y determinante de uno o varios principios constitucionales durante el desarrollo de un procedimiento electoral.

Lo que observa Orozco Henríquez (2011, 48) es que habrá necesidad de ir depurando los criterios jurisprudenciales del TEPJF que permitan establecer que una elección puede declararse inválida cuando se vulneren normas constitucionales y se afecten los derechos humanos de quienes participan en la elección, enfatizando que solo las irregularidades que se consideren determinantes puedan provocar la nulidad o invalidez de los comicios. Desde su perspectiva, considera que no tendría cabida que el juez postulara en forma absoluta un apego irrestricto a las reglas, desconociendo los principios involucrados ni tampoco que pretendiera ajustarse únicamente a estos últimos, sin tener en cuenta lo previsto en las reglas eventualmente aplicables. Sin duda, la impartición de justicia electoral es

---

<sup>22</sup> La determinancia puede acreditarse de dos formas: cuantitativa, es decir, de forma numérica, o cualitativa, es decir, cuando hay un perjuicio de principios constitucionales sin poder medir exactamente cuántos votos fueron afectados en un proceso electoral.

una tarea compleja que requiere una escrupulosa ponderación de principios, reglas y valores involucrados, armonizando, en cada caso, su aplicación, a fin de salvaguardar los derechos político-electorales y hacer prevalecer el Estado constitucional democrático.

En el caso de estudio, el actor que promueve la demanda solicita la invalidez de la elección con base en el criterio antes explicado y la Sala Superior advierte que para declarar dicha invalidez, ya sea por violación de normas constitucionales o principios fundamentales, es necesario que esa violación sea grave, generalizada o sistemática y, además, determinante, de tal forma que trascienda al desarrollo normal del procedimiento electoral o al resultado de la elección, esto es, que su influencia sea de tal magnitud, cualitativa o cuantitativa, que afecte los comicios y sus resultados.

En tal contexto, la declaración de validez o invalidez de una elección, según el caso, se actualiza con base en el cumplimiento o no de los principios y valores constitucionales y los derechos fundamentales previstos en las normas constitucionales e internacionales.

*Principio de libre determinación que rige  
en los sistemas normativos internos indígenas de frente  
a los derechos de participación política de la mujer*

Uno de los aspectos que garantizan el debido desarrollo de las tradiciones y costumbres indígenas es la existencia de medios de control por parte de una autoridad ajena a la comunidad, la cual pueda velar por el cumplimiento de los principios fundamentales del sistema jurídico nacional e internacional.

Dicha autoridad debe ser un tribunal que garantice que se cumplan los principios y valores fundamentales de la Constitución federal y de las constituciones estatales, el cual debe resolver los conflictos que surjan entre uno o varios miembros de las comunidades indígenas frente a las decisiones de sus autoridades internas que puedan violentar sus derechos humanos en detrimento de la comunidad a la que pertenecen (González y Martínez 2011, 183).

Ahora bien, los procedimientos electorales enmarcados en el sistema de usos y costumbres pueden definirse y explicarse como el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los miembros de una comunidad indígena para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas tradicionales indígenas del municipio (González y Martínez 2011, 416).

En el caso que se analiza y que resolvió la Sala Superior, se hace una ponderación muy interesante entre el principio de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas para organizarse y elegir a su propio gobierno de frente a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres.

Si bien es cierto que la libre determinación es un principio que establece la CPEUM mediante el cual los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a determinar las normas internas para su organización y gobierno, también es cierto que debe limitarse cuando afecta los derechos fundamentales de las mujeres, como se explica a continuación.

Lo primero que debe estudiarse es la interpretación que ha hecho la Sala Superior respecto del derecho de autogobierno que tienen los pueblos y comunidades indígenas.

La jurisprudencia 19/2014 refiere lo siguiente:

El derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes;
- 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
- 3) La participación plena en la vida política del ciudadano, y

4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Si bien en la tesis se observa que debe respetarse el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales, también se advierte que el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los pueblos para elegir a sus autoridades o representantes según sus usos y costumbres debe respetar siempre los derechos humanos de sus integrantes. Esto es, el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía no puede ser un pretexto para vulnerar los derechos humanos reconocidos por los sistemas jurídicos nacional e internacional. El principio de libre determinación tiene límites, no es absoluto, como cualquier otro principio constitucional, una de sus limitantes es precisamente el respeto a los derechos de los integrantes de la comunidad indígena, los cuales están reconocidos en las normas nacionales y supranacionales obligatorias para el Estado mexicano.

En ocasiones, desde el punto de vista legislativo, las leyes que se aprueban y son vigentes no son claras o congruentes con la realidad social, por eso los jueces recurren a los métodos de interpretación para la solución de conflictos.

Los juzgadores deben observar si los usos y costumbres que rigen en una comunidad violentan, en algunos casos, los derechos político-electorales de sus miembros, los cuales están previstos en la Constitución, los tratados

internacionales y las leyes ordinarias; de ser así, se requiere interpretar la regla, costumbre o tradición siguiendo los lineamientos que se derivan de la CADH, porque no debe perderse de vista que el derecho indígena queda subordinado a la Constitución estatal, a la CPEUM y a los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos de los que el Estado mexicano sea parte.

En este sentido, es viable la interpretación del derecho indígena en los casos en que se justifique, y pueden hacerla las autoridades electorales (González y Martínez 2011, 502-5).

El respeto y reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales eligen a sus autoridades según el régimen de usos y costumbres reconocidos en la Constitución como sistemas normativos internos indígenas, no implica que por el hecho de tener esas cosmovisiones distintas puedan afectarse los derechos políticos de las mujeres.

Si bien es cierto que el cambio radical de una costumbre o de una tradición no es la mejor forma de hacer respetar un derecho, si estas afectan un derecho humano, no pueden concebirse en una comunidad indígena, en consecuencia, deben modificarse y adaptarse a las necesidades de la realidad (Bustillo y García 2014, 232-3).

Conforme a la tesis VIII/2015, la Sala Superior ha considerado que el principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas no es absoluto, implica también algunas restricciones a su ejercicio. Si bien debe protegerse el derecho a la autonomía o al autogobierno, este se puede limitar, si es estrictamente necesario, de manera razonable, para garantizar el reconocimiento y respeto a los derechos y libertades fundamentales de los indígenas, así como para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática y plural, considerando el contexto específico de cada comunidad para que no se impongan restricciones que incidan desproporcionadamente en el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y al desarrollo pleno de su cultura.

Así, el principio de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas puede restringirse de manera limitada y proporcional por las autoridades externas con el objeto de proteger los derechos humanos de sus integrantes.

## **Caso San Bartolo Coyotepec, Oaxaca (SUP-REC-16/2014)**

### **Pretensión del actor**

En el caso San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, la pretensión fundamental de la parte actora fue que la Sala Superior anulara la elección en la cual se eligieron a los concejales del ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, para el periodo 2014-2016, a efecto de que se llevaran a cabo nuevos comicios con la participación de mujeres y hombres en las mismas condiciones de igualdad.<sup>23</sup>

### **Causa de pedir**

La parte actora solicitó a la Sala Superior que se anulara la elección, señalando la violación de su derecho al voto pasivo, es decir, su derecho a participar como candidata y ser votada, porque afirmó que la autoridad que resolvió el caso en primera instancia privilegió indebidamente el principio de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, en demérito del derecho de las mujeres a acceder a un cargo de elección popular, sin valorar, de forma correcta, que no existieron condiciones de equidad e igualdad entre hombres y mujeres en la celebración de la asamblea general comunitaria en la cual se eligieron a las autoridades del gobierno interno.

---

<sup>23</sup> En un Estado constitucional democrático de derecho, en todo procedimiento electoral deben respetarse los derechos fundamentales de todos aquellos que participan para que la elección se ajuste a derecho y se considere válida.

## Consideraciones de la Sala Superior

En el asunto estudiado, la Sala Superior estimó que la parte agraviada tenía razón, dado que se interpretó en forma equivocada el principio constitucional de igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, toda vez que la sentencia controvertida emitida por la autoridad responsable vulneró el derecho del voto pasivo de la recurrente que consistía en la imposibilidad de acceder a un cargo de elección popular en condiciones de igualdad, en atención a las circunstancias especiales en las que se llevaron a cabo las asambleas generales comunitarias<sup>24</sup> para elegir a los integrantes del ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, como se explica a continuación.

La Sala Superior, como órgano jurisdiccional constitucional,<sup>25</sup> consideró que la naturaleza jurídica del procedimiento electoral consiste en ser un conjunto sistematizado de actos y hechos que tienen por objeto la renovación de los depositarios del poder público mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal, intransferible y efectivo de los ciudadanos, ejercido en elecciones libres, auténticas y periódicas.

La Sala advirtió que toda vez que el procedimiento electoral está integrado por distintas etapas concatenadas entre sí a fin de lograr un determinado objetivo —esto es, la renovación de los representantes del poder público—, es evidente que en cada una de ellas deben observarse los principios constitucionales que rigen en todo procedimiento electoral para lograr una adecuada instrumentación y, con ello, hacer funcional su desarrollo.

Lo anterior es así porque una las principales características del procedimiento electoral que hace vigentes los citados principios constitucionales durante su desarrollo es su naturaleza de unidad; así, los diversos

---

<sup>24</sup> Conforme con la legislación electoral en Oaxaca, por lo que hace al procedimiento deliberativo y la elección en la asamblea, se establece que este comprende el conjunto de actos llevados a cabo por los ciudadanos y los órganos de autoridad competentes de los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos para la renovación y prestación de cargos y servicios municipales. Estos actos comprenden la preparación de las asambleas electivas, su desarrollo y la elaboración de las actas correspondientes.

<sup>25</sup> Por órgano jurisdiccional constitucional debe entenderse que los jueces que integran esta autoridad tienen facultades para interpretar directamente las normas constitucionales y de los tratados internacionales de los que México sea parte.

actos y hechos que lo integran no se llevan a cabo ni ocurren de manera aislada, tampoco son únicos ni totalmente independientes entre sí, por el contrario, constituyen una etapa o parte del procedimiento cuyo objeto es contribuir, en conjunto, a su finalidad. En consecuencia, todos los principios constitucionales en un procedimiento electoral están interrelacionados y deben cumplirse sin excepción, entre estos se encuentran, sin duda, la equidad e igualdad entre el hombre y la mujer.

En el caso que se analiza, la Sala Superior subrayó que para considerar un procedimiento electoral válido es insoslayable analizar todos los actos y hechos sistematizados que lo integran, a fin de determinar si en cada uno de ellos se observaron los principios rectores antes mencionados, y no únicamente limitarse a revisar la validez de la culminación o el resultado del mencionado procedimiento, es decir, el acto propiamente de elección o designación.

En tal contexto, la declaración de validez de un procedimiento electoral deriva no solo de las facultades específicas previstas en la legislación en la materia o de las normas internas indígenas, sino también, y de manera particular, de los principios y valores constitucionales, así como del respeto de los derechos fundamentales de quienes participan en dicho procedimiento, sin excepciones.

Ahora bien, por lo que hace a las elecciones celebradas con el régimen de sistemas normativos internos indígenas reconocidos en el artículo 2 de la CPEUM, se establece como un derecho de los pueblos y comunidades indígenas su libre determinación o autogobierno conforme con sus propias reglas, tradiciones y costumbres, por lo que tienen facultades para llevar a cabo las elecciones de quienes los van a representar, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; sin embargo, la Sala consideró que ese derecho de libre determinación, como todos los derechos, no es ilimitado ni absoluto; su ejercicio debe estar, invariablemente, supeditado a los principios y normas constitucionales e internacionales aplicables.

Si bien es cierto que el derecho de los pueblos indígenas para conservar sus costumbres e instituciones es reconocido por el sistema jurídico mexicano, también lo es que se encuentra limitado por el respeto que debe observarse de los derechos humanos reconocidos por los sistemas jurídicos nacional e internacional. Además, en la tesis VII/2014 emitida por la Sala Superior se considera que ninguna comunidad indígena puede establecer en su derecho interno prácticas discriminatorias, pues son contrarias al bloque de constitucionalidad integrado por la CPEUM y los tratados internacionales de los que forma parte el Estado mexicano. En consecuencia, no será conforme con dichos ordenamientos que el sistema normativo interno indígena vulnere los derechos fundamentales de sus integrantes. En este sentido, los principios constitucionales y convencionales concernientes a la integración de los órganos del poder público; al ejercicio de los derechos político-electorales, particularmente a los de votar y ser votados para ocupar los cargos de elección popular; a las características y condiciones fundamentales del derecho de sufragio, así como los instrumentos jurídicos para la defensa de estos derechos humanos y de los postulados del Estado constitucional democrático, también deben observarse eficazmente en los procedimientos electorales celebrados según el sistema normativo indígena, a fin de que esa elección sea declarada constitucional y legalmente válida.

En este orden de ideas, la Sala Superior advierte que para considerar una elección como constitucional y legalmente válida, celebrada mediante una asamblea electiva según el sistema normativo ancestral indígena, es indispensable analizar cada una de las actuaciones que se llevaron a cabo en ella, a efecto de determinar si estas se realizaron o no conforme a derecho, y no limitarse únicamente a examinar la validez de los resultados finales el día de los comicios.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> En este punto, la Sala Superior consideró que en cualquier procedimiento electoral, incluso en los que se rigen con los sistemas normativos internos indígenas, deben revisarse todas las etapas y actuaciones y no solamente su resultado final.

En el asunto que se estudia quedó demostrado que en la asamblea general comunitaria celebrada el 20 de octubre de 2013, se eligieron a los ciudadanos que integrarían el ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, para el periodo 2014-2016; sin embargo, al llevar a cabo la aludida asamblea fue vulnerado el derecho de voto de las mujeres porque se les impidió ser consideradas como candidatas a concejales del citado ayuntamiento, lo cual implicó la violación del principio constitucional de participación de las mujeres en condiciones de igualdad en las elecciones celebradas con el sistema normativo indígena.

En consecuencia, los ciudadanos, candidatos elegidos, integrantes del ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, y funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Electoral de Oaxaca llevaron a cabo varios actos a efecto de solucionar el aludido conflicto jurídico-electoral, para lo cual determinaron celebrar diversa asamblea general comunitaria a fin de “reponer el procedimiento de elección del veinte de octubre de dos mil trece, a partir del momento en que fueron vulnerados los derechos de las mujeres” (SUP-REC-16/2014, 113-4).

En este contexto, el 24 de noviembre de 2013, la comunidad de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, celebró la asamblea general extraordinaria para elegir a los ciudadanos que integrarían el ayuntamiento para el periodo 2014-2016, en la que debía garantizarse el respeto al derecho del voto de las mujeres. En esta se determinó que el momento a partir del cual se vulneró el derecho de las mujeres fue en la integración de la terna de candidatos para el cargo de tercer concejal, por lo que a partir de ahí se “repondría” la elección de los integrantes del ayuntamiento, dejando firme la elección del presidente y el síndico propietarios realizada el 20 de octubre de 2013.

La Sala Superior consideró que la elección de los integrantes del mencionado ayuntamiento, llevada a cabo mediante la asamblea general elec-

tiva, era una unidad de actos y hechos concatenados entre sí,<sup>27</sup> y afirmó que no existían elementos suficientes e idóneos para considerar que el principio constitucional de participación de las mujeres en condiciones de igualdad —en las elecciones celebradas con el sistema normativo ancestral indígena— fuera debidamente observado en la asamblea general extraordinaria del 24 de noviembre de 2013.<sup>28</sup>

Se afirma lo anterior porque los actos y hechos de la asamblea general del 20 de octubre de 2013 no se llevaron a cabo ni ocurrieron de manera aislada, tampoco son únicos ni totalmente independientes; por el contrario, están vinculados y concatenados entre sí, por tanto, en cada uno de ellos se debieron observar, de manera eficaz y auténtica, entre otros, las normas y los principios constitucionales y convencionales concernientes a la integración de los órganos del poder público; al ejercicio de los derechos político-electorales, particularmente a los de votar y ser votados, y a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los varones.

En consecuencia, toda vez que era un hecho no controvertido que en la asamblea general comunitaria celebrada el 20 de octubre de 2013 haya sido vulnerado el derecho constitucional de voto de las mujeres —ya que se les impidió ser consideradas como candidatas a concejales del citado ayuntamiento—, lo procedente era llevar a cabo en la asamblea celebrada el 24 de noviembre de 2013, la elección de la totalidad de los integrantes del

---

<sup>27</sup> El criterio mediante el cual se considera que las etapas de un procedimiento electoral es un todo, es una unidad, generó la tesis relevante XLIII/2014 emitida por la Sala Superior, que en su argumento central refiere: el procedimiento electoral regido por un sistema normativo indígena constituye una unidad de actos sistematizados, estrechamente vinculados y concatenados entre sí, llevados a cabo por los ciudadanos de la comunidad y los órganos de autoridad competentes a fin de renovar a los integrantes del ayuntamiento en elecciones libres, auténticas y periódicas. En este orden de ideas, para considerar que la elección es constitucional y legalmente válida, es insoslayable que en cada uno de los actos que la integran se observen, de manera eficaz y auténtica, las normas y los principios establecidos para tal efecto tanto en la CPEUM (2015), como en los tratados tuteladores de derechos fundamentales suscritos por el Estado mexicano, entre los que está el relativo a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.

<sup>28</sup> Es decir, la Sala Superior consideró que en la asamblea extraordinaria no se respetó nuevamente la participación de las mujeres en condiciones de igualdad.

ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca,<sup>29</sup> observando los principios y preceptos de la Constitución y los tratados internacionales, entre los cuales está la participación de los hombres y las mujeres en condiciones de igualdad; para el caso concreto, debió elegirse también al presidente y síndico del ayuntamiento, pues, como se explicó, un procedimiento electoral es una unidad y tienen que repetirse todas sus etapas para que pueda considerarse válido.

Si bien es cierto que fue precisamente hasta la integración de las ternas de candidatos a tercer concejal el momento en el cual se les impidió a las mujeres ser consideradas candidatas a ese cargo de elección popular, el principio y característica de la unidad de la elección hace que el principio constitucional relativo a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los varones deba observarse eficazmente durante el desarrollo de la asamblea general comunitaria.

La Sala afirmó que toda vez que quedó acreditado que en el procedimiento de la elección se vulneró el principio constitucional de participación de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad —porque no contendieron en la elección completa de los integrantes del ayuntamiento—, esa conculcación trascendió a todos los actos llevados a cabo en la asamblea, sin que existiera la posibilidad de seccionar esa elección y, en consecuencia, declaró la invalidez del proceso por violación del mencionado principio constitucional.

La Sala Superior del TEPJF concluyó que a fin de observar eficazmente el principio constitucional relativo a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, en el procedimiento de elección debió permitirse su participación en la elección de todos los integrantes —incluyendo presidente y síndico— del ayuntamiento citado. En este sentido, ante el impedimento de la participación femenina en el caso en comento, la Sala

---

<sup>29</sup> Cabe subrayar que en la elección que se realizó en la asamblea extraordinaria no se eligieron a todos los integrantes del citado ayuntamiento, pues como se advierte en el asunto, no se eligieron al presidente ni al síndico; en consecuencia, no se observó el principio constitucional de participación de las mujeres en los procedimientos electorales de forma completa.

revocó la sentencia impugnada y declaró inválida la elección de integrantes de dicho ayuntamiento.

En la sentencia se ordenó que se llevara a cabo una elección extraordinaria y se realizaran todas las actuaciones necesarias para garantizar la observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y, especialmente, la participación de las mujeres y los hombres en condiciones de igualdad en el desarrollo de la elección de concejales. También consideró que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca deberá garantizar que la participación de las mujeres se lleve a cabo en condiciones de igualdad con relación a los hombres, para lo cual informará y establecerá un diálogo abierto, incluyente y plural con los integrantes de la citada comunidad respecto de los derechos de las mujeres de votar y ser votadas, para lo cual se llevarán a cabo campañas de concientización orientadas a ampliar la participación femenina.

La Sala enfatizó que las medidas anteriores se ordenan a fin de que en la elección de concejales de la comunidad oaxaqueña estén plenamente tutelados los derechos de las mujeres de votar y ser votadas en condiciones que garanticen la igualdad sustantiva y no únicamente la igualdad formal.

### *Reflexiones finales*

La interpretación que realizó la Sala Superior en los asuntos relacionados con los procedimientos de elección según los sistemas normativos internos que rigen en los pueblos y comunidades indígenas, siempre fue a la luz del bloque de constitucionalidad que debe observarse en cualquiera de estos procedimientos, con el objeto de que se cumplan los principios constitucionales y convencionales, y se garantice la protección y tutela de los derechos humanos de todas las personas en cualquier elección.

El ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las mujeres en la vida política de los pueblos y comunidades indígenas debe respetarse, participando activamente, en condiciones de equidad e igualdad, en las asambleas

comunitarias tradicionales que tienen por objeto elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de su gobierno interno.

Es un derecho fundamental de las mujeres participar directamente en la toma de decisiones, ejerciendo plenamente, sin ninguna limitación, sus derechos de votar y ser votadas, eliminando cualquier práctica discriminatoria y garantizando la vigencia de sus derechos indígenas, pues de no ser así, los procedimientos de elección que se realizan en esas asambleas deben considerarse nulos o inválidos por no apegarse a las normas constitucionales y a los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, los cuales reconocen los derechos de todas las personas y garantizan su protección.

En el asunto analizado, la Sala Superior ponderó entre el principio de libre determinación en los sistemas normativos indígenas y el respeto y protección de los derechos fundamentales de las mujeres. Advirtió que debía privilegiarse el derecho de participación de las mujeres en todos los procedimientos electorales que se rigen con el sistema normativo interno o comúnmente señalado, usos y costumbres, pues si bien es cierto que el derecho de libre determinación es un principio constitucional, este debe armonizarse con los derechos político-electorales de las mujeres.

Debe considerarse que el principio de libre determinación que establece el artículo 2 del texto constitucional debe ser respetado. Así, mediante sus sistemas normativos, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas con autonomía interna organizan sus asambleas para elegir a sus representantes o autoridades; sin embargo, dicho principio no es ilimitado y absoluto, como cualquiera, tiene límites frente a otros derechos fundamentales que no pueden vulnerarse con el pretexto de que se trata de un principio constitucional.

En efecto, el principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas forma parte del respeto a sus libertades y potencializa su derecho a la autonomía o autogobierno, pero no constituye un derecho absoluto, sin embargo, debe considerarse que toda

limitación tiene que ser estrictamente necesaria, razonable y proporcional para garantizar el reconocimiento y respeto a los derechos y libertades fundamentales de los integrantes de dichas comunidades, así como el pleno desarrollo de su cultura.

En este orden de ideas, la función de los jueces es interpretar las normas y aplicar, mediante una estricta ponderación, aquella que proteja de una forma más eficaz, sistemática y funcional, los derechos de todas las personas a los que se refiere el artículo 1 constitucional. Esto es, no puede estimarse como válido aquel procedimiento electoral que pretenda ampararse en un principio constitucional o derecho fundamental recogido en el sistema jurídico, que tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la Constitución o por los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, o bien, que tenga aparejada la vulneración de la dignidad e igualdad de la persona humana.

Del análisis del caso en estudio, se concluye que en los sistemas normativos internos indígenas, el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las mujeres en la vida política de su comunidad debe ser una directriz y así evitar cualquier forma de discriminación a sus derechos fundamentales.

No puede permitirse que se vulneren derechos humanos con base en el respeto del libre gobierno y organización de los pueblos y comunidades indígenas, pues los derechos humanos son universales y deben respetarse por todas las autoridades, incluyendo, sin lugar a dudas, a las que forman parte de los pueblos y comunidades.

En el régimen de los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas no se advierte norma alguna que establezca que los procedimientos que se realizan en la celebración de sus asambleas, como los electorales para designar a sus autoridades, puedan declararse nulos o inválidos por las autoridades internas, sin embargo, si en estos procedimientos se acredita que se vulneran principios o derechos constitucionales, es vocación del TEPJF, como tribunal constitucional, invalidar o anular dichos procedimientos.

Por lo que se refiere a la determinancia, en este caso se acreditó de forma cualitativa, pues en la sentencia se observó que se vulneraron los principios de igualdad y discriminación por razón de género en entidad, suficiente para considerar que la elección no se ajustó a los parámetros constitucionales e internacionales, en consecuencia, se determinó no ajustada a derecho y se declaró su invalidez.

Al resolver el caso en estudio, la Sala Superior emitió la jurisprudencia 22/2016 que, como punto central, establece que el Estado mexicano reconoce y garantiza el derecho de las comunidades indígenas para llevar a cabo las elecciones de los integrantes de los órganos de autoridad municipal conforme con sus usos y costumbres, no obstante, tal derecho no es ilimitado ni absoluto, ya que su ejercicio debe estar, invariablemente, regido por las normas y los principios establecidos en la Constitución y en los tratados tuteladores de derechos fundamentales suscritos por el Estado mexicano, entre los cuales está garantizar de manera sustantiva la participación de las mujeres en condiciones de igualdad jurídica frente a los hombres.

El anterior es un precedente muy importante y con la resolución de otros asuntos similares puede formarse jurisprudencia obligatoria para así garantizar que en todos los procedimientos electorales que se rigen con el sistema normativo indígena se respeten los derechos político-electorales de las mujeres, como los de votar y ser votadas en las asambleas en las que se elijan a sus autoridades, garantizando la igualdad jurídica sustantiva de la mujer y del hombre en todas las etapas del procedimiento electoral.

### *Fuentes consultadas*

Álvarez Cibrián, Felipe de Jesús, José de Jesús Becerra Ramírez y José Humberto Benítez Pimienta. 2015. *El constitucionalismo ante el control de convencionalidad*. México: Porrúa.

Báez Silva, Carlos. 1999. "Algunos aspectos sobre el control del poder político en México." *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México* 4 (julio-septiembre): 17-45.

- Bustillo Marín, Roselia. 2013. El control de convencionalidad: la idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral. Disponible en [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control\\_de\\_Convencionalidad.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf) (consultada el 15 de marzo de 2015).
- y Enrique Inti García Sánchez. 2014. *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas*. México: TEPJF. [Disponible en <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/El%20derecho%20a%20la%20participaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20mujeres%20ind%C3%ADgenas.pdf> (consultada el 28 de marzo de 2015)].
- Carbonell, Miguel. 2000. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. 2.ª ed. México: Porrúa.
- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2007. *La vigencia de los derechos indígenas en México*. México: Dirección de Derechos Indígenas de la CDI. [Disponible en [http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia\\_libro/vigencia\\_derechos\\_indigenas\\_diciembre\\_2007.pdf](http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia_libro/vigencia_derechos_indigenas_diciembre_2007.pdf) (consultada el 30 de marzo de 2015)].
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca. 2012. México: TEPJF.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2015. México: TEPJF.
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. 1948. Disponible en [http://www.gloobal.net/iepala\\_gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Instrumentos\\_Juridicos&id=285&html=1](http://www.gloobal.net/iepala_gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Instrumentos_Juridicos&id=285&html=1) (consultada el 30 de marzo de 2015).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1979. Disponible en <http://www.cdhezac.org.mx/pdfbiblio/55.pdf> (consultada el 30 de marzo de 2015).
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. 1953. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Tratlnt/Derechos/20Humanos/D45.pdf> (consultada el 29 de marzo de 2015).

- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989. Disponible en [http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf) (consultada el 29 de marzo de 2015).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2010. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de noviembre. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_220\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf) (consultada el 15 de junio de 2015).
- . 2011. Informe anual 2011 de la Corte IDH. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2011/indice.asp> (consultada el 10 de mayo 2015).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015. México: TEPJF.
- DNUDPI. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2008. Disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf) (consultada el 5 de marzo de 2015).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2001. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14 de agosto.
- Elizondo Gasperín, María Macarita y Maribel Becerril Velázquez. 2007. *Nulidad de elección*. México: Instituto Electoral del Estado de Campeche.
- Espinoza Toledo, Ricardo. 2007. *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: Porrúa.
- Favela Herrera, Adriana. 2012. *Teoría y práctica de las nulidades electorales*. México: Limusa.
- Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo. 2012. Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano. En *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte*

- Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, 339-429. México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. 2001. *Derecho constitucional mexicano y comparado*. 2.<sup>a</sup> ed. México: Porrúa/UNAM.
- Galán Martínez, Rodrigo Edmundo. 2014. "Control de la omisión de legislar por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". *Justicia Electoral* 14 (julio-diciembre): 291-335.
- González Oropeza, Manuel y Carlos Báez Silva. 2010. "La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral". *Revista Andamios UACM* 13 (mayo-agosto): 291-319. [Disponible en <http://www.uacm.edu.mx/andamios/Revista/Numerosanteriores/tabid/1903/Default.aspx> (consultada el 4 de abril de 2015)].
- González Oropeza, Manuel y Francisco Martínez Sánchez. 2011. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México: TEPJF. [Disponible en [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/derecho\\_y\\_justicia\\_1.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/derecho_y_justicia_1.pdf) (consultada el 12 de abril de 2015)].
- Jiménez Bartlett, Leila y Marisol Aguilar Contreras. 2013. *Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral*. México: TEPJF. [Disponible en [www.trife.gob.mx/sites/default/files/53\\_estandares.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/53_estandares.pdf) (consultada el 17 de abril de 2015)].
- Jurisprudencia 09/1998. PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA LOGRAR LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO INTRAPARTIDISTA Y EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR LA CADENA IMPUGNATIVA. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 2, número 3, 2009: 22-3.
- 19/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPO-  
NEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 6, número 13, 2013: 70-1.

- 22/2016. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, número 18, 2016: 47-8 [Disponible en [https://portal.pgjguajauato.gob.mx/...jurisprudenciales/Jurisprudencia\\_1...](https://portal.pgjguajauato.gob.mx/...jurisprudenciales/Jurisprudencia_1...) (consultada el 28 de abril de 2015)].
- Kelsen, Hans. 1983. *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Narváez Hernández, José Ramón. 2010. *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales. Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*. México: TEPJF. [Disponible en [http://www.te.gob.mx/ccje/material\\_academico/material/29\\_derind.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/material_academico/material/29_derind.pdf) (consultada el 21 de abril de 2015)].
- Nieto Castillo, Santiago. 2009. “Nulidad de elecciones por violación a principios constitucionales: reflexiones en torno a la calificación de las elecciones del año 2009”. *Revista Contexto Electoral* 1 (abril-junio): 31-5.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2011. *Causas de nulidad de elección. El caso Tabasco*. México: TEPJF. [Disponible en [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie\\_comentarios/Comentario\\_39.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/Comentario_39.pdf) (consultada el 24 de marzo de 2015)].
- . 2014. *Control de convencionalidad en materia electoral*. México: TEPJF. [Disponible en [portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno\\_29\\_je.pdf](portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_29_je.pdf) (consultada el 12 de marzo de 2015)].
- Río Salcedo, Jaime del. 2009. *Tutela de los principios constitucionales en materia electoral: el caso mexicano*. México: Tribunal Electoral de Michoacán.
- Rosario, Marcos del. 2012. *Universalidad y primacía de los derechos humanos. Ensayos en torno a la consolidación de los derechos humanos como factores supremos en el sistema constitucional mexicano*. México: Ubijus Editorial.
- Sentencia SUP-JRC-165/2008. Actor: Coalición Juntos Salgamos Adelante. Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Elec-

- toral de Guerrero. Tercero interesado: Coalición Juntos para Mejorar. Disponible en [portal.te.gob.mx/colecciones/.../SUP/2008/JRC/SUP-JRC-00165-2008.ht...](http://portal.te.gob.mx/colecciones/.../SUP/2008/JRC/SUP-JRC-00165-2008.ht...) (consultada el 14 de marzo de 2015).
- SUP-REC-16/2014. Actor: Abigail Vasconcelos Castellanos. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Tercero interesado: Máximo Martínez Morales. Disponible en [Portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/.../REC/SUP-REC-00016-2014.htm](http://Portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/.../REC/SUP-REC-00016-2014.htm) (consultada el 12 de abril de 2015).
- Tesis VII/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 7, número 14, 2014: 59-60.
- VIII/2015. COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ESTRICTAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 7, número 14, 2014: 24-6.
- Tesis relevante XLIII/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA ELECCIÓN REGIDA POR ESE SISTEMA NORMATIVO CONSTITUYE UNA UNIDAD DE ACTOS, EN CADA UNO DE LOS CUALES SE DEBE GARANTIZAR EL RESPETO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 7, número 15, 2014: 98-9.
- Valadés, Diego. 2000. *Problemas constitucionales del Estado de Derecho*. México: UNAM.
- Zagrebelsky, Gustavo. 2007. Jueces constitucionales. En *Teoría del Constitucionalismo. Ensayos escogidos*, comp. Miguel Carbonell, 91-104. España: Trotta.
- Zolla, Carlos y Emiliano Zolla Márquez. 2001. *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*. México: Universidad Nacional Autónoma Indígena de México.