# **TEMA: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

## **JURISPRUDENCIA 4/2012**

**Joel Cruz Chávez y otros**

**vs.**  
**Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca y otras**

**Jurisprudencia 4/2012**

**COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.-**De la interpretación sistemática de los artículos 2º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, párrafo 1, inciso c), 15, apartado 2, 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se colige que la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con el carácter de integrante de una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas. Por tanto, basta que un ciudadano afirme que pertenece a una comunidad indígena, para que se le reconozca tal calidad.

**Quinta Época:**

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*[*SUP-JDC-11/2007*](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00011-2007.htm)*.—Actores: Joel Cruz Chávez y otros.—Autoridades responsables: Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca y otras.—6 de junio de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Marco Antonio Zavala Arredondo y Adín de León Gálvez.*

[*Ver casos relacionados*](https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idTesis=4/2012)

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*[*SUP-JDC-2569/2007*](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02569-2007.htm)*.—Actores: Epifania Quiroga Palacios y otros.—Autoridades responsables: Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral y otra.––28 de diciembre de 2007.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.––Secretario: Genaro Escobar Ambriz.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*[*SUP-JDC-358/2008*](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JDC/SUP-JDC-00358-2008.htm)*.—Actores: Geraldo Virgilio Rodríguez García y otros.—Autoridades responsables: Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca y otra.—21 de mayo de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: David R. Jaime González y José Eduardo Vargas Aguilar.*  
  
**La Sala Superior en sesión pública celebrada el primero de febrero de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19.**

### **SENTENCIA** [**SUP-JDC-11/2007**](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00011-2007.htm)

**Juicio PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-electoralES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-11/2007

**ACTORes:** JOEL CRUZ CHÁVEZY OTROS

**AUTORIDADES RESPONSABLES:** QUINcUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL ESTADO DE OAXACA Y OTRaS

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SECRETARIOs:** marco antonio zavala arredondo yADÍN DE LEÓN GÁLVEZ

México, Distrito Federal, a seis de junio de dos mil siete.

**VISTOS,** para resolver, los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-11/2007, promovido por Joel Cruz Chávez y otros, contra el Decreto número 365 de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el cual se ratifica el acuerdo y declaración del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de veinte de diciembre de dos mil seis, que establece la falta de condiciones necesarias para renovar concejales al ayuntamiento de Tanetze de Zaragoza, y

**R e s u l t a n d o**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos efectuada por los comparecientes en su escrito inicial de demanda, así como de las constancias que obran en autos se tiene lo siguiente:

**a)** Los promoventes afirman que desde finales del año dos mil dos, la Legislatura del Estado de Oaxaca decretó la “desaparición de poderes” en el municipio de Tanetze de Zaragoza, distrito de Villa Alta, por lo que se designó un Administrador Municipal, sin que hasta la fecha se haya convocado a nuevas elecciones;

**b)** El veintidós de marzo de dos mil cinco se llevó a cabo una reunión de trabajo con el fin de llegar a un consenso respecto a la posibilidad de realizar la elección de autoridades municipales, en dicha reunión participaron tres comisiones de ciudadanos del municipio de Tanetze de Zaragoza, el Director de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral, el Subsecretario de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado y el Administrador Municipal, sin que de la misma se hubiere logrado resultado alguno;

**c)** Según refieren los incoantes, el trece de febrero de dos mil seis, el Presidente del Congreso del Estado de Oaxaca les prometió verbalmente que se mandaría una comisión de diputados para evaluar la situación real en el municipio, lo que aseguran no aconteció, motivo por el cual el catorce de febrero siguiente, la “Asamblea General de Ciudadanos” del municipio de Tanetze de Zaragoza designó a sus autoridades municipales bajo el “sistema normativo indígena”.

También indican que pese a que llevaron a cabo gestiones ante las autoridades competentes del Estado, para conseguir el reconocimiento de las autoridades elegidas, no obtuvieron respuesta satisfactoria, ya que se les indicó que la designación de mérito se realizó “fuera” de los tiempos establecidos;

**d)** Mediante oficio IEE/PCG/0518/06 de veintiuno de febrero de dos mil seis, el Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral solicitó al administrador municipal en Tanetze de Zaragoza, informara la fecha y hora en la cual se realizaría la elección de la autoridades municipales para el periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil siete;

**e)** En respuesta a la solicitud señalada, por medio de los oficios 110/2006 y 126/2006 de diecisiete de octubre y treinta de noviembre de dos mil seis, respectivamente, el referido administrador municipal señaló que no existían las condiciones para llevar a cabo la elección de autoridades municipales correspondiente;

**f)** El dieciocho de diciembre de dos mil seis, los actores solicitaron al Secretario General de Gobierno, ingeniero Manuel García Corpus, audiencia para tratar la situación imperante en el municipio, sin que les haya dado respuesta alguna;

**g)** El veinte de diciembre de dos mil seis, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, con base en el informe rendido por Director de Elecciones por Usos y Costumbres, emitió un acuerdo por el cual declaró que en el municipio de Tanetze de Zaragoza no existían las condiciones necesarias, para llevar a cabo la elección de autoridades municipales bajo las normas de derecho consuetudinario;

**h)** El veintiuno de diciembre siguiente, la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca, emitió el Decreto número 365 por el cual ratificó el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se declaró la imposibilidad de que en el municipio en cuestión se pueda llevar a cabo el procedimiento de renovación de concejales;

**i)** El mismo día veintiuno de diciembre, diversos ciudadanos, entre ellos los actores, solicitaron al Consejo General del Instituto Estatal Electoral copia certificada del *“acta de resolución”* en la cual dicha autoridad decretó la no existencia de condiciones para llevar a cabo la elección de autoridades municipales de referencia.

En respuesta a tal solicitud, el veintidós de diciembre siguiente el Secretario General del señalado instituto hizo del conocimiento de los peticionarios, por estrados, de la imposibilidad de obsequiar la copia certificada requerida, al considerar que no estaba debidamente acreditada la personalidad con que se ostentaron, así comoque en el acuerdo solicitado se ordenó su publicación en el Periódico Oficial de la entidad, y

**j)** El día treinta de diciembre de dos mil seis, se publicaron en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberanode Oaxaca, tomo LXXXVIII, número 52, tanto el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, como el Decreto número 365 emitido por la Legislatura estatal de mérito.

**II. Asunto General.** Mediante escrito de primero de enero de dos mil siete, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el once siguiente, Joel Cruz Chávez, Severino Martínez Cruz, Héctor Salas Ruiz, Alfredo Martínez Sánchez, Efraín López Martínez, Sadot Reyes Martínez, Zeferino Salas Cruz, Rodolfo García Pérez, Juan Santiago Chávez, Onésimo Chávez López, Gabino Chávez López, Pedro Reyes Martínez, David Reyes Cruz, Saturnino Martínez Cruz, Rómulo Martínez Velazco, Raymundo Cruz López, Saúl Martínez Salas, Isaac Bautista (sic), Antonio Pérez Pérez y Severino Martínez Reyes solicitaron al Magistrado Presidente de esta Sala Superior, su intervención para que se “instruyera” al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, a fin de que expidiera la copia certificada solicitada y se convocara a asamblea a efecto de que los ciudadanos del municipio de Tanetze de Zaragoza eligieran democráticamente a sus autoridades municipales.

Con el escrito de cuenta, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó la formación del expediente relativo al asunto general identificado con la clave SUP-AG-1/2007, mismo que fue resuelto en actuación plenaria el dieciocho de enero siguiente, en el sentido de reencauzar la vía como juicio para la protección de los derechos político-electorales.

De igual forma, en dicha resolución, se ordenó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral, a la Legislatura del Estado y al Secretario de Gobierno, todos del Estado de Oaxaca, dar trámite al escrito de demanda y cumplir con lo establecido en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**III. Juicio para la protección de los derechos político-electorales.** En consecuencia, se integró el expediente del juicio en que se actúa y, mediante oficio TEPJF-SGA-043/07, de dieciocho de enero de dos mil siete, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior, se turnó al Magistrado José Alejandro Luna Ramos, para los efectos del artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**IV. Trámite y sustanciación.** Los días veintinueve de enero, catorce y quince de febrero del presente año, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, la Legislatura y de la Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca, respectivamente, remitieron a esta Sala Superior los informes circunstanciados y la documentación atinente al caso.

Mediante acuerdo dediecinueve de febrero de dos mil siete**,** el Magistrado Instructor radicó el expediente, reconoció la personería de los ciudadanos, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y por rendidos los informes justificados por parte de las autoridades señaladas como responsables.

A través de escritos presentados en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, los días nueve de marzo, cuatro, once y dieciséis de mayo del presente año, los incoantes presentaron diversa documentación, relativa a las gestiones que han realizado ante diversas instancias locales y federales respecto a la problemática que se vive en el municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, y

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para resolver el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en conformidad con lo dispuesto en los 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, párrafo primero, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que se trata de un juicio promovido por ciudadanos, en forma individual, en el que alegan presuntas violaciones a su derecho político-electoral de votar en el marco de los usos y tradiciones de la comunidad indígena a la que pertenecen.

**SEGUNDO.** **Determinación del alcance de la** s**uplencia en los juicios promovidos por ciudadanos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas para la defensa de sus derechos político-electorales.** La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2, 4, apartado 1 y 12 del *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*, y 1, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conduce a sostener, que los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, por medio de los cuales se plantee, como consecuencia del desconocimiento o infracción de las prerrogativas ciudadanas tuteladas con este medio de control constitucional, el menoscabo o enervación de la autonomía política con que cuentan dichos pueblos y comunidades para elegir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está en aptitud no sólo de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad, en términos del artículo 23, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sino de corregir cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito de demanda, como por ejemplo, determinar con base en los elementos existentes en autos o los que en su caso se requieran, el acto que realmente causa agravio a la parte actora, aun cuando dicho acto no se señale explícitamente en el escrito de demanda, y actuar en consecuencia, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y de contradicción inherentes a todo proceso jurisdiccional, en tanto se considera que semejante medida es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estas colectividades y sus integrantes, además de ser idónea conforme las exigencias derivadas de la legislación federal vigente y de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México en la materia e incluso, es de naturaleza similar a las previstas por el ordenamiento federal en casos análogos en los cuales son parte en un proceso judicial, los integrantes de grupos sociales vulnerables o históricamente desprotegidos.

El criterio anunciado se apoya en los fundamentos y razonamientos que enseguida se exponen.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho fundamental de todo individuo a que se le administre justicia por los tribunales que deben estar expeditos para impartirla en los plazos y términos fijados por las leyes, mediante la emisión de resoluciones que revistan las características de prontas, completas e imparciales.

La garantía individual precisada constituye, pues, un derecho público subjetivo, derivado de la prohibición constitucional a la autotutela contenida en el mismo precepto *(“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para defender su derecho”*), para acudir a los tribunales (judiciales o materialmente jurisdiccionales) a fin de que éstos se pronuncien respecto de alguna situación jurídica o de hecho anómala o contraria al ordenamiento que inhiba, dificulte o impida el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento, mediante el dictado de una resolución que respete las formalidades esenciales del procedimiento y se adecue a las leyes vigentes con anterioridad al hecho generador de la controversia o de la situación que motive incertidumbre respecto de la existencia de un derecho, en consonancia con la diversa garantía reconocida en el artículo 14 constitucional.

El derecho a una tutela jurisdiccional completa y efectiva, en términos del dispositivo invocado, comprende una serie de obligaciones para los órganos estatales a fin de hacerlo efectivo.

En primer término, la norma constitucional exige que los tribunales, esto es, los órganos del Estado que deben conocer y pronunciarse respecto de lo solicitado por las partes, estén expeditos para impartir justicia en los términos y plazos que al efecto fijen las leyes, con lo cual se habilita al Poder Legislativo para configurar o desarrollar en ley los términos, plazos, condiciones y modalidades para la presentación de la demanda, la admisión de ésta, la sustanciación del juicio con la citación de la parte demandada o de quien pudiere resentir negativamente el dictado del fallo, el desahogo de las pruebas ofrecidas, aportadas y admitidas, así como la presentación de alegatos y la emisión de la resolución o de la sentencia, según sea el caso.

Sin embargo, los tribunales del Poder Judicial de la Federación han sostenido de manera uniforme que la reserva de la ley para fijar los términos y plazos para la impartición de la justicia no permite al legislador cualquier clase de regulación, sino que las condiciones y modalidades que establezcan deben ser objetivas, razonables y proporcionales para la salvaguarda de algún otro derecho o bien reconocido igualmente por la Carta Magna, debiéndose en todo caso respetar el contenido esencial de la garantía individual de mérito, es decir, que permitan la inmediatez al acceso a la jurisdicción del Estado y el dictado de resoluciones prontas, completas e imparciales.

Tocante al primero de los extremos indicados, el de un acceso expedito a la administración de justicia, se traduce en el imperativo constitucional de que la posibilidad de acceso de los gobernados a los tribunales sea efectiva y se produzca sin intermediaciones u obstáculos indebidos o innecesarios, por lo cual todos y cada uno de los poderes públicos deben abstenerse de prever o exigir requisitos o presupuestos que inhiban, dificulten o retarden injustificadamente la aptitud de excitar la actuación de la jurisdicción estatal.

En relación con la prontitud en el dictado de las resoluciones, se ha sostenido que este requisito consiste en la exigencia de que las leyes reguladoras del procedimiento correspondiente, prevean plazos generales que sean aplicables a los mismos sujetos que se ubiquen como parte en un proceso y comunes a los mismos procedimientos, que tales plazos comprendan lapsos o periodos prudentes para la realización de los actos necesarios por parte de la autoridad y para la adecuada defensa de las partes, además de ser objetivos o delimitados explícitamente en la norma para que no estén a disposición de la autoridad ni a la voluntad de las partes. Desde luego, no basta la mera previsión de plazos que reúnan las características enunciadas, sino que además los mismos deben ser respetados escrupulosamente por los órganos o autoridades encargadas de conducir el proceso a través de sus distintas fases y de dictar el fallo.

La exigencia consistente en que las resoluciones sean completas está íntimamente ligada a los principios de congruencia y exhaustividad en el actuar de los órganos jurisdiccionales, y constriñe a éstos a pronunciarse respecto de todos y cada uno de las peticiones y planteamientos formulados por las partes, de tal suerte que la autoridad defina, en su caso, el derecho aplicable a la controversia que se ha sometido a su conocimiento.

A su vez, la imparcialidad en la resolución no debe identificarse exclusivamente con el irrestricto apego a la ley para la dilucidación de la materia del litigio, pues la propia Ley Fundamental prevé semejante requisito en el artículo 14, además de que el diverso numeral 16 requiere que todo acto de autoridad se funde y motive adecuada y suficientemente, sino como complemento de estas otras garantías, que exige del juzgador un comportamiento neutral para con las partes en la controversia durante toda la secuela procedimental y, especialmente, al resolver el conflicto, que despeje toda duda de arbitrariedad en la decisión.

Además de las exigencias precisadas, el artículo 17 constitucional contiene el principio de gratuidad en la prestación del servicio estatal de la jurisdicción y la interdicción de las costas jurisdiccionales, previsiones que hacen patente la importancia de la administración de justicia en la configuración de un auténtico Estado Constitucional Democrático de Derecho, pues constituye el medio natural no sólo para la resolución de los conflictos derivados de la interacción social sino, en forma destacada, para la defensa de los derechos con cobertura constitucional y legal, y por lo mismo, de la jurisdicción misma y de su correcto funcionamiento depende en buena medida la vigencia y sujeción al imperio de la Constitución General y de la ley en toda actuación pública o privada socialmente relevante.

Desde esta perspectiva, parece claro entonces que la gratuidad de la jurisdicción, justificada en concepto del Poder Constituyente en razón de las condiciones históricas del país para cuando se reconoció por primera vez esta garantía en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, tiende a hacer efectivo el diverso principio de inmediatez de los tribunales de justicia, cuyo cumplimiento podría inhibirse si el ejercicio de la acción dependiera de algún pago.

En abono de lo hasta aquí expuesto, conviene transcribir con carácter ilustrativo, las tesis de jurisprudencia y aisladas sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con las claves P./J. 72/99, P./J. 113/2001, P. LXXXVII/97 y P. CXII/97, las tesis aisladas de la Primera Sala del Alto Tribunal con las claves 1ª. LIII/2004 y 1ª. LXX/2005, así como la tesis aislada sustentada por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil identificada con la clave I.11º.C.24K, consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomos X, XIV, V, VI, XIX, XXII y XXI, correspondientes a los meses de agosto de 1999, septiembre de 2001, mayo de 1997, julio de 1997, mayo de 2004, julio de 2005 y enero de 2005, páginas 19, 5, 159, 15, 513, 438 y 1176, respectivamente, del siguiente tenor:

**COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL.** Lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito.

**JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.** De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.

**COSTAS JUDICIALES, PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS.** Lo prohibido por el segundo párrafo del artículo 17 constitucional cuyo antecedente se halla en la Constitución de 1857, es que el gobernado pague directamente a quienes intervienen en la administración de justicia, una determinada cantidad de dinero, como contraprestación por la actividad que realizan, esto es, que las actuaciones judiciales no deben implicar un costo directo e inmediato para el particular, sino que la retribución por la labor de quienes intervienen en la administración de justicia debe ser cubierta por el Estado, de manera que dicho servicio sea gratuito y, por ende, están prohibidas las costas judiciales.

**JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, PREVIAMENTE A ACUDIR ANTE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, CONTRAVIENE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.** El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surjan entre los gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por sí mismos. Ahora bien, este mandato constitucional no permite que, previamente a la solución que se dé a las controversias, los gobernados deban acudir obligatoria y necesariamente a instancias conciliatorias, ya que el derecho a la justicia que se consigna en éste, no puede ser menguado o contradicho por leyes secundarias federales o locales, sino únicamente por la propia Constitución, la que establece expresamente cuáles son las limitaciones a que están sujetas las garantías individuales que ella otorga. Además, debe considerarse que la reserva de ley en virtud de la cual el citado precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, no debe interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional sino que, con esta reglamentación, debe perseguir la consecución de sus fines, los que no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas previas no previstas en el texto constitucional; por lo tanto, si un ordenamiento secundario limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido.

**GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES.** El citado precepto constitucional establece cinco garantías, a saber: 1) la prohibición de la autotutela o “hacerse justicia por propia mano”; 2) el derecho a la tutela jurisdiccional; 3) la abolición de costas judiciales; 4) la independencia judicial, y 5) la prohibición de la prisión por deudas del orden civil. La segunda de dichas garantías puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales deben estar expeditos –adjetivo con que se designa lo desembarazado, lo que está libre de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, es indudable que tal derecho a la tutela judicial puede verse conculcado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.

**JUSTICIA PRONTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR PARA GARANTIZARLA.** El mandato contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de administrar justicia, lo hagan de manera pronta, completa e imparcial. Por lo que respecta a los actos legislativos, la justicia pronta se garantiza cuando el legislador establece en las leyes plazos generales, razonables y objetivos, a los cuales tienen que sujetarse tanto la autoridad como las partes en los procesos jurisdiccionales, entendiéndose por: a) generales, que sean comunes a los mismos procedimientos y a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de parte; b) razonables, que sean plazos prudentes para el adecuado actuar de la autoridad y el ejercicio del derecho de defensa de las partes, y c) objetivos, que se delimiten en la ley correspondiente a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales.

**GRATUIDAD EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO SÓLO SE REFIERE A LOS PAGOS QUE SE EXIGÍAN A QUIENES ACUDÍAN A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES A SOLICITAR JUSTICIA SINO TAMBIÉN A OTRAS PRÁCTICAS JUDICIALES QUE ERAN ONEROSAS.** Del análisis histórico progresivo de los antecedentes legales de las prácticas de los tribunales, previos a la discusión y aprobación del artículo 17 constitucional por el Constituyente de 1857, reproducido en la Constitución de 1917, se llega a la conclusión de que la prohibición consignada en el citado precepto, se refiere no sólo a los pagos que podrían exigirse a quienes acudieran a solicitar justicia a los órganos jurisdiccionales por los actos judiciales que a éstos están encomendados como contraprestación por sus servicios o como retribución por la labor de quienes intervienen en la administración de justicia, sino que, además, quedaron proscritas otras prácticas judiciales que eran onerosas, pues en antaño los tribunales cobraban derechos judiciales por recibir escritos, examinarlos, dar cuenta de ellos, dar fe pública, dictar autos, dar vista de las actuaciones y de los documentos, recibir declaraciones, reconocer documentos, diligencias de reconocimiento, comparecencias de los litigantes, juntas o concurrencias, salir el Juez de su residencia, dar posesiones, vista de ojos y otras diligencias, dictar interlocutorias y ejecutorias, actuar con testigos de asistencia, búsqueda de expedientes en los archivos y entrega a los litigantes. También se cobraban derechos por los acuses de recibo, oficios, notificaciones y sus insertos, proveídos de mero trámite o definitivos, autos de *exequendo*, por dictar provisiones, despachos, exhortos, notas o razones del secretario, así como razones de los funcionarios que practicaban las notificaciones, ya fuera el secretario que la mandaba practicar, o bien, por las razones de los actuarios que las realizaban, escribir y hacer los proveídos que recayeran a los escritos. Asimismo, los tribunales cobraban derechos por la expedición de testimonios, ya fueran a la “letra” o “relativo”, por el auto en que se demandaron dar, por acordar un memorial o extracto y por el importe del papel especial sellado en que se reproducían y hacían constar, por pliego o por cada hoja que necesitaran, por las certificaciones que pidieren los interesados, etcétera; prácticas onerosas que fueron abolidas por el Constituyente, determinando a la postre la gratuidad de tales servicios.

En conclusión, en el aspecto que interesa destacar para los fines de la presente resolución, el artículo 17 de la Ley Fundamental garantiza a todo individuo el acceso directo e inmediato a los tribunales para la defensa de sus derechos y demás intereses jurídicamente relevantes, derecho que se traduce en la obligación estatal de crear reglas y condiciones en ley tendientes a dar entrada efectivamente a las demandas en las cuales se plantee una controversia, así como a prever los mecanismos para procesar instrumentalmente los planteamientos formulados en tales demandas, hasta el dictado de un fallo en el que se aplique el derecho al caso concreto.

Ya se dijo que en la configuración legislativa de los términos y plazos para el acceso y funcionamiento de la jurisdicción debe garantizarse su expeditez a los justiciables, y de esta forma evitarse el establecimiento de requisitos o condiciones injustificados que constituyan obstáculos para acceder en circunstancias óptimas a la impartición de justicia.

Esta garantía se extiende desde luego también a los órganos estatales no legislativos, particularmente a los de carácter judicial o jurisdiccional, pues como ha tenido oportunidad de sostener esta Sala Superior en otras ocasiones, como cuando se resolvieron los juicios de revisión constitucional electoral con los números de expediente SUP-JRC-408/2001 y SUP-JRC-429/2001, *“la conculcación al precepto constitucional del que se habla no sólo es posible por conductas asumidas por el legislador al momento de redactar y aprobar exigencias legales que devengan irracionales o desproporcionadas, esto es, cuando no encuentren sustento en otro bien o valor susceptible y merecedor de protección, o bien, cuando teniendo tal sustento, la modalidad adoptada sea exagerada o no conlleve al propósito buscado…* [pues] *también los juzgadores pueden producir similares lesiones jurídicas cuando realicen interpretaciones, sobre los requisitos para acceder o incitar la actividad jurisdiccional, que se aparten del fin perseguido con los mismos o mediante los cuales se pretenda otorgarles dimensiones o alcances que evidentemente no les correspondan…”.*

De tal suerte, el derecho fundamental a una tutela jurisdiccional completa y efectiva tiene como presupuesto necesario, para el acceso a los tribunales de justicia, la ausencia de obstáculos económicos (costas judiciales) y técnicos que no encuentren justificación en otro bien o valor constitucionalmente protegidos (requisitos derivados de la naturaleza de los procesos jurisdiccionales, tales como legitimación en la causa y en el proceso, plazos y términos para incoar y desahogar el procedimiento, y dictar la resolución, etcétera).

Por su parte, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene los derechos reconocidos a las colectividades indígenas (pueblos y comunidades) y a sus integrantes, así como otras disposiciones de corte prestacional encaminadas a garantizar y complementar aquellos.

En lo fundamental, los derechos inherentes al reconocimiento constitucional a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y en consecuencia a su autonomía, están recogidos en el apartado A del precepto en cita, entre los cuales está previsto, en la fracción 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 derechos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”.*

La comparación entre lo dispuesto en el precepto recién trasunto y lo establecido en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional hace patente que ambos enunciados, más allá de las frases y palabras empleadas, proclaman esencialmente el acceso a la jurisdicción estatal como un derecho fundamental.

En efecto, el derecho referido en el artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Carta Magna no reduce sus alcances a las garantías específicas contenidas en el segundo y tercer enunciados de la fracción, relativas a que:

**1)** En todos los juicios y procedimientos en los cuales sean parte los pueblos o comunidades indígenas, individual o colectivamente, se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, siempre y cuando se respeten los preceptos constitucionales, y

**2)** Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

El derecho constitucional de las colectividades indígenas y de sus miembros a acceder “*plenamente*” a la jurisdicción estatal no se agota mediante el reconocimiento de las dos potestades recién listadas, sino que tiene un contenido normativo más amplio, con alcances de principio estructural del andamiaje constitucional, tal y como se deduce de los antecedentes legislativos y de una interpretación funcional de la disposición, entendida en el marco de los derechos sociales y colectivos incorporados al texto de la Ley Fundamental en la reforma de dos mil uno.

Como más adelante se precisa, el antecedente inmediato de los derechos de las colectividades indígenas actualmente recogidos en el artículo 2 constitucional fue el decreto de veintisiete de enero de mil novecientos noventa y dos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintiocho del mismo mes y año, mediante el cual se incorporó un nuevo primer párrafo al artículo 4 de la Constitución General, en el cual se reconoció la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y estableció los siguientes mandatos a las autoridades instituidas respecto de los pueblos indígenas:

**1)** La protección y promoción del desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas, *a través de la ley*;

**2)** Igualmente *por conducto de la ley*, garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, y

**3)** Tomar en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los juicios y procedimientos agrarios en los cuales forman parte, en los términos *en los que estableciera la ley*.

En estas disposiciones se advierte el deseo del Poder Revisor de la Constitución de que las distintas manifestaciones culturales y sociales de las colectividades indígenas fueran consideradas como bienes jurídicamente relevantes, y por tanto merecedoras de tutela por el ordenamiento mexicano, así como que un cierto sector de esas manifestaciones, específicamente las prácticas y costumbres jurídicas, se tomaran en cuenta en determinados procedimientos agrarios. De igual forma, como un reconocimiento a la situación de marginación y exclusión en que se encuentran los pueblos indígenas y sus miembros, se estableció el imperativo de que en la ley se garantizase el efectivo acceso a la jurisdicción para la defensa de sus derechos.

El común denominador de los aspectos incorporados con la reforma constitucional de enero de mil novecientos noventa y dos consiste en que se deposita en el Poder Legislativo el deber de establecer las reglas y procedimientos específicos para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, a través de la ley, es decir, se plantea la necesidad de una configuración legal para que se desarrolle la instrumentación de estas prerrogativas y su ejercicio.

Posteriormente, el dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y seis, el gobierno federal y el denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) suscribieron en el municipio de San Andrés Larraínzar, Chiapas, cuatro documentos que coloquialmente se conocen como *“Acuerdos de San Andrés”*.

En tanto estos acuerdos sirvieron de base para las propuestas de reformas que en lo sucesivo se presentarían, pues su propósito fue precisamente remitir su contenido a las instancias de debate y decisión nacional como producto de insumo en la discusión de los derechos indígenas, en el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, debe destacarse lo determinado en ellos respecto de la temática que interesa para el presente apartado.

En el *Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviaron a las Instancias de Debate y Decisión Nacional*, particularmente en el apartado relativo a los compromisos asumidos por el gobierno federal con los pueblos indígenas, se prevé el de garantizar el acceso pleno a la justicia, en los siguientes términos:

3. Garantizar acceso pleno a la justicia. El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos; y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

En las *Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometieron a enviar a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, correspondientes al Punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento*, las partes se comprometen a promover las reformas y adicionar a la Constitución Federal y a las leyes secundarias, así como en los ordenamientos estatales, que sean consecuentes con las propuestas alcanzadas.

En este sentido, el numeral 6 del apartado II propone al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales que en el reconocimiento de la autonomía indígena, así como la determinación de sus niveles, se consideraran los principales derechos objeto de la referida autonomía y se establecieron las modalidades requeridas para asegurar su libre ejercicio. Entre los derechos en cuestión se destaca, en el inciso c), el de *“acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado”*. De forma más prolija, el apartado III contiene las propuestas relacionadas con el acceso pleno a la justicia, de la siguiente forma (énfasis añadido):

**2. Garantía de acceso pleno a la justicia**. El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a sus propios sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto de los derechos humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos, entendiéndose por esto los conflictos de convivencia interna de los pueblos y comunidades, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos y, que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

El reconocimiento de espacios jurisdiccionales a las autoridades designadas en el seno de las comunidades, pueblos indígenas y municipios, a partir de una redistribución de competencias del fuero estatal, para que dichas autoridades estén en aptitud de dirimir las controversias internas de convivencia, cuyo conocimiento y resolución impliquen una mejor procuración e impartición de justicia.

**La marginación en que viven los pueblos indígenas y las condiciones de desventaja en las que acceden al sistema de impartición y procuración de justicia, plantean la necesidad de una profunda revisión del marco jurídico federal y estatal, a fin de regarantizar el efectivo acceso de los pueblos indígenas y, en su caso, de sus integrantes a la jurisdicción del Estado, y con ello evitar una parcial impartición de justicia en detrimento de este sector de la población.**

En las reformas legislativas que enriquezcan los sistemas normativos internos deberá determinarse que, cuando se impongan sanciones a miembros de los pueblos indígenas, deberán tenerse en cuenta las características económicas, sociales y culturales de los sancionados, privilegiando sanciones distintas al encarcelamiento; y que preferentemente puedan purgar sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio y, en su caso, se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

Se impulsará la inserción de las normas y prácticas jurídicas de las comunidades indígenas como fuente de derecho aplicable a los procedimientos y a las resoluciones de las controversias que estén a cargo de sus autoridades así como, a título de garantía constitucional, se tomen en consideración en los juicios federales y locales en que los indígenas sean parte.

Sobre la base de los acuerdos y propuestas precedentes, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), por acuerdo de las partes, elaboró un anteproyecto de iniciativas de modificaciones al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo párrafo sexto es del tenor siguiente:

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

Por su parte, en la iniciativa de reformas y adiciones constitucionales en materia de asuntos indígenas, presentada por el Ejecutivo de la Unión el catorce de marzo de mil novecientos noventa y ocho, respecto del acceso a los tribunales de justicia de los indígenas, se propuso como sexto párrafo del artículo 4 Constitucional, el siguiente:

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas y particularidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Conforme ambas propuestas, en lo esencial, se pretendía establecer como mecanismos idóneos para garantizar el acceso *“pleno”* de los indígenas a la jurisdicción estatal, en todos los asuntos en los cuales se les involucrara, por un lado, que con respecto a los postulados constitucionales se tomaran en cuenta sus prácticas y particularidades culturales, y por otro, con el reconocimiento del derecho específico a ser asistidos en todo tiempo por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

En los dos derechos específicos es posible advertir, que la finalidad atiende en última instancia a las condiciones fácticas en que se hallan los indígenas, y que tradicionalmente han obstaculizado el ejercicio de sus derechos individuales y ciudadanos, en particular el de acceso a la justicia impartida por el aparato estatal, exclusión o dificultad que se estima es posible revertir mediante la especial consideración de sus prácticas comunitarias y, en general, con su cosmovisión de la vida, reflejada en sus particularidades culturales, durante la tramitación y resolución de las controversias en las cuales sean parte. De manera complementaria, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores (particulares o de oficio) con conocimiento de la lengua y cultura indígena de que se trate constituiría un aspecto normativo tendiente a facilitar al indígena la satisfacción de los distintos deberes y cargas procesales inherentes a los procedimientos jurisdiccionales que suelen prever las leyes adjetivas y, en general, a conseguir una adecuada defensa que, sin el apoyo del intérprete o defensor *ad hoc*, difícilmente podría alcanzar.

De manera similar, la iniciativa de reformas y adiciones constitucionales en materia de asuntos indígenas presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República, el doce de marzo de mil novecientos noventa y ocho, propuso la incorporación de un quinto párrafo al artículo 4 de la Carta Magna, en el cual, para garantizar el acceso pleno de las comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, establecía el mandato de que en todos los juicios y procedimientos en los cuales se involucrara individual o colectivamente a indígenas, debían tomarse en cuenta sus usos, costumbres y especificidades culturales (siempre con respeto a la Constitución), y se reconocía el derecho de los indígenas a tener en todo tiempo la asistencia de oficio de intérpretes y defensores que tuvieran conocimiento de sus lenguas y culturas.

Por su parte, la iniciativa de reformas y adiciones presentada el veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y ocho, por el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, calificó de *“lamentable la inaccesibilidad de muchos indígenas a la justicia en el país,* y agregó: *“El estado de indefensión y la desprotección en la que se encuentran tienen sus causas en la ineficiencia del aparato jurisdiccional, la corrupción, la discriminación, la barrera del idioma, el aislamiento, las condiciones económicas y la incomprensión de la sociedad hacia las culturas indígenas y sus formas de organización social”.*

En consonancia con este reconocimiento de la realidad indígena, la iniciativa proponía, como derecho de los pueblos indígenas, el reconocimiento de sus lenguas como parte del patrimonio cultural de la Nación y se vinculaba al legislador secundario a establecer las modalidades de utilización de dichas lenguas, en el entendido de que éstas deberían considerarse en todos los juicios y procedimientos en que se encuentren involucrados uno o más indígenas, quienes, además, tendrían en todo tiempo el derecho a ser asistidos por interpretes o defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de su lengua.

A su vez, la iniciativa presentada el cinco de diciembre del año dos mil por el Presidente de la República recogió los anteproyectos formulados por la COCOPA, entre ellos el destacado en párrafos precedentes. En la exposición de motivos se resaltó de entre las propuestas de modificaciones, la previsión de diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso *“a las instalaciones de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural”*.

Las iniciativas de anteproyectos de que se ha dado cuenta fueron consideradas por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores en la formulación del dictamen del proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1; se reforma el artículo 2; se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adiciona 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. A la postre, dicho dictamen fue votado favorablemente por el Senado en pleno y después, el proyecto en sí, fue aprobado por la Cámara de Diputados y la mayoría de las legislaturas de los estados, con lo cual se actualizó el procedimiento de reforma constitucional, modificaciones que entraron en vigor el quince de agosto de dos mil uno.

Como ya se dijo, en el apartado A del artículo 2 de la Ley Fundamental reconoce una serie de derechos a favor de las colectividades indígenas y de sus miembros, y en la fracción VIII se trata lo relativo al acceso a la jurisdicción del estado por parte de aquéllos.

En dicha fracción, a diferencia del antiguo primer párrafo del artículo 4 constitucional (derogado con la reforma de dos mil uno), no se establece un mandato al legislador ordinario para que configure las modalidades, extensiones y forma de ejercicio del derecho a la jurisdicción de los pueblos y comunidades indígenas, ni los mecanismos concretos para hacer efectivo dicho derecho, sino que, por el contrario, en forma directa la propia Constitución lo reconoce, por lo que se trata de un derecho fundamental directamente exigible.

En este sentido, como se anticipó, los dos enunciados posteriores a la proclamación del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder plenamente a la jurisdicción estatal contienen manifestaciones o medidas concretas para garantizar dicho derecho y, en tal virtud, no cabe identificar el derecho general de acceso pleno a los tribunales de justicia con las dos medidas concretas referidas en la propia fracción VIII, como ciertamente lo evidencian los antecedentes legislativos de la reforma constitucional de dos mil uno, que revelan la incorporación de un postulado general, propio e independiente de las dos medidas aludidas, que con extensión más limitada o restringida o con algunos matices y variaciones se encontraban ya en las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y dos al artículo 4 constitucional, así como en las distintas iniciativas que sirvieron de base para la elaboración del proyecto respectivo en la Cámara de Senadores como cámara de origen en el procedimiento de reforma a la Carta Magna, diferenciación que hace patente la intención del Poder Reformador de la Carta Magna, de que el mandato genérico no se agote con los derechos específicos, ni está dirigido exclusivamente a los órganos legislativos federal y estatales, sino por el contrario, a toda autoridad pública que, en virtud de sus atribuciones, conozca y resuelva procesos contenciosos en los cuales tengan participación activa o pasiva, individual o colectivamente, los indígenas.

Desde luego, como ciertamente es posible deducir de lo hasta aquí considerado, el que los artículos 2, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tengan por objeto, más allá de los términos lingüísticos empleados, garantizar el acceso efectivo y expedito a la jurisdicción estatal tampoco implica la reiteración de contenidos sino que uno y otro precepto, además de existir diferenciación en cuanto a los titulares de los derechos, comprenden circunstancias distintas y, por lo mismo, la materia de la tutela es diferente en cada uno de ellos.

La interpretación sistemática de la ley, conforme al principio del legislador racional, presupone que las distintas leyes y disposiciones pertenecientes a un mismo ordenamiento jurídico contienen normas coherentes o consistentes entre sí. Por tanto, como ciertamente ha sostenido esta Sala Superior en reiteradas ocasiones (por ejemplo, en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JRC-65/2000, SUP-CLT-3/2004 y SUP-JRC-507/2006), la actividad realizada por el intérprete debe partir de la premisa consistente en que las normas forman parte de un sistema claro, coherente y ordenado, en el que todas ellas, así como todas y cada una de las palabras y signos empleados en la redacción de un precepto o disposición deben surtir sus efectos dentro del sistema, porque no se incluyeron inútilmente, de modo que el juzgador sólo podría apartarse de una directriz cuando quede demostrado en forma evidente lo contrario.

Conforme lo expuesto, las normas dictadas por el legislador (primario o secundario) no son superfluas, sino que todas y cada una tienen una utilidad, salvo prueba evidente en contrario (es decir, una vez agotadas las posibilidades de su interpretación armónica en el contexto del ordenamiento en su conjunto), pues sólo de esta forma se puede considerar que el sistema que las contiene es completo, coherente y claro.

Sobre estas premisas, parece entonces claro que la circunstancias de que en la Ley Fundamental se contengan dos disposiciones referidas a garantizar el acceso efectivo, expedito y pleno a la jurisdicción estatal, una con carácter general y otra reservada a ciertos sujetos en razón del estatuto personal que les confiere la Constitución, no puede considerarse que el segundo de los casos enunciados, el perteneciente a los indígenas, carezca de sentido normativo propio, como si se tratara de una reiteración vacía o inútil, sino por el contrario, implica el establecimiento de dos regímenes tuitivos diferenciados, que conlleva para el caso de los indígenas y sus colectividades, de una esfera de protección reforzada o mayor que respecto del resto de la población, en razón de sus particulares circunstancias históricas, sociales y culturales, ámbito de tutela que, se insiste, no se agota con los dos derechos o garantías específicas a que se ha hecho alusión, pues de lo contrario no tendría justificación la incorporación de un enunciado normativo genérico durante el procedimiento de reformas a la Carta Magna, según se ha puesto de manifiesto.

La especificidad del enunciado inicial contenido en el artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución General se obtiene de la naturaleza y propósitos reconocidos a los derechos indígenas, respecto de los cuales tuvo oportunidad de pronunciarse esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el diverso juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con la clave de expediente SUP-JDC-13/2002, en sesión de cinco de junio de dos mil dos.

En dicha ejecutoria se sostiene que una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones contenidas en el artículo 2, apartado A de la Constitución General, en conexión con el sistema democrático implementado en la Carta Magna y con el sistema de garantías individuales y sociales tuteladas por la misma, desarrollados, entre otros, en los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 24, 25, 26, 27, 35, 39, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 123 de la Ley Fundamental, conduce a sostener que los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, no constituyen meras concreciones normativas derivadas del valor intrínseco que el Poder Revisor de la Constitución confiere a diversas expresiones de la idiosincrasia indígena como vértice del carácter pluricultural que distingue a la Nación mexicana, sino que cumplen una función complementadora del reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no puede renunciar.

En efecto, las disposiciones constitucionales e internacionales de mérito parten de la aceptación consistente en que, por diferentes causas y razones, las condiciones precarias en las que subsisten los indígenas en nuestro país se deben, entre otros motivos, a que las garantías individuales de las que goza todo sujeto no han sido suficientes para un adecuado desarrollo individual y colectivo de estos grupos, examen del cual se ha derivado un necesario reforzamiento de esa situación igualitaria de todos los individuos con un reconocimiento más general y previo de las situaciones y características que identifican y dan sentido a estas colectividades y sus miembros.

Acorde con lo expuesto, los derechos de corte fundamental reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes, constituyen medidas que procuran beneficiar directa e indirectamente a estos conglomerados de la sociedad mexicana, a través de una clara diferenciación de trato que redunde en una mayor igualdad, por considerarse que se encuentran en una grave situación de desigualdad y desamparo con el resto de la población, precisamente porque no se han tomado en cuenta sus particulares concepciones del uso y explotación de la tierra, sus procesos de producción, sus tradiciones y costumbres, los entramados sociales y políticos que les son propios, aspectos que han redundado en ciertas relaciones de sometimiento, discriminación y miseria.

Desde esta óptica, queda claro que la incorporación constitucional de derechos a estos sujetos no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena, desvinculado del ordenamiento jurídico general, ni perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades propias de los viejos colonialismos.

Por el contrario, tales derechos forman parte de dicho ordenamiento, como mecanismos específicos de defensa de los derechos a la libertad de pensamiento y expresión, a la libertad de formas de vida y maneras de vivir, así como a la libertad de creación, mantenimiento y desarrollo de culturas, contempladas en el artículo 27, apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo basamento último, se encuentra en la especial consideración que el ordenamiento tiene para con la dignidad humana, como valor imprescindible sobre el que se ha de sustentar cualquier sociedad que pretenda dotar de legitimidad a las normas jurídicas que le rigen, derivado de la cláusula general del artículo 39 de la Constitución Federal, así como del reconocimiento genérico a la personalidad jurídica y dignidad de todo ser humano, previsto en los artículos 16, apartado 1, del pacto recién invocado, 3 y 11, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De tal forma, con motivo del reconocimiento de la dignidad humana, se le dota de significado a la libertad individual, que permite desarrollar su ámbito inmediato en la capacidad y posibilidad de pensar, crear, opinar sobre y elegir estilos y formas de vida, y que también sustenta la búsqueda y creación de los medios sociales y económicos que hacen posible el desarrollo normal de la vida humana, así como también, dicha libertad sirve de sostén para la introducción de instrumentos o mecanismos que destruyan o disminuyan los obstáculos de orden social y económico que limiten la posibilidad de vivir dignamente, como ciertamente ocurre en regímenes que, como el nuestro, tutelan diversos derechos de índole social para la consecución de tales objetivos, adquiriendo así un calificativo de Estado Constitucional Democrático de Derecho, pese a que en el articulado constitucional no exista una cláusula que lo proclame así expresamente.

Consecuentemente, dada la naturaleza y función de los derechos reconocidos a las colectividades indígenas y sus miembros por la Constitución Federal, es posible sostener que el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado a que se refiere la fracción VIII del apartado A del artículo 2, a diferencia de la garantía individual consignada en el artículo 17, no se limita a la erradicación de los obstáculos técnicos o económicos en los términos expuestos, sino también aquellas circunstancias temporales, geográficas, sociales y culturales que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, que a su vez ha evitado u obstaculizado que dicha población solucione sus problemas acudiendo a los tribunales o que lo hagan en condiciones realmente equitativas, más allá de la igualdad formal.

La conclusión se corrobora si se atiende a las dos garantías constitucionales específicas que acompañan al derecho genérico a acceder en plenitud (es decir totalmente, sin reservas) a los tribunales de justicia: La aplicación en los procesos en los cuales sean parte los indígenas (individual o colectivamente) de sus costumbres y especificidades culturales, con respecto del orden constitucional y, adicionalmente, el otorgamiento en todo tiempo de defensores y traductores que tengan conocimiento de su lengua y de su cultura.

En ambos casos, como se mencionó, se atiende a las condiciones o situaciones particulares que caracterizan a esta colectividades y que les permite identificarse como tales y, consecuentemente, desarrollarse en lo individual, pues por un lado, con la especial consideración (y eventual aplicación) de sus costumbres y especificidades culturales se pretende el respeto y la preservación de las normas de control social que han sido fundamentales para mantener su identidad (colectiva e individual), y se evita la percepción de la jurisdicción del Estado, como ajena y opuesta a sus usos consuetudinarios; y por otro, a contrarrestar la situación de desigualdad material en que se encuentran los indígenas por el desconocimiento o falta de pericia en el uso del lenguaje español o del régimen jurídico específico que regula la materia del litigio.

Como se ha recalcado en los párrafos precedentes, el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción estatal no se agota con las dos garantías anteriores, sino que, por el contrario, dado el carácter genérico en que se encuentra proclamado, su contenido normativo es más amplio, que incluso reviste los alcances de principio normativo de rango constitucional por cuanto constituye una norma que expresa y tutela valores superiores del orden jurídico, la cual define un tipo de pauta que no se reduce a una hipótesis particular o a determinados supuestos de hechos concretos, sino que más bien contiene la obligación de perseguir determinados fines, en concreto, la eliminación de toda circunstancia fáctica que impida o inhiba el acceso completo o cabal de las colectividades indígenas y de sus miembros a los tribunales de justicia.

La amplitud del mandato constitucional en comento se extiende a toda clase de tribunales y procedimientos jurisdiccionales, pues la Carta Magna no lo limita a una materia en específico ni prevé excepciones a los alcances del derecho-principio de garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción estatal, ni tampoco la directriz está dirigida a determinadas autoridades, como podrían ser los cuerpos legislativos o las instancias administrativas, pues a diferencia de los antecedentes legislativos, su incorporación y redacción evidencian su calidad de directriz general que vincula a todos los poderes del Estado y autoridades públicas, y no sólo a algunas de éstas.

Por tanto, es claro que el artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución General tiene aplicación en la jurisdicción electoral estatal, como la ejercida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los asuntos de su competencia, y por lo mismo, esta Sala Superior está vinculada a observar el mandato constitucional de mérito en la tramitación y resolución de los asuntos que conozca, como ocurre con el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

No es impedimento para lo anterior, que una vez que entró en vigor la nueva redacción del artículo 2 constitucional, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reglamentaria de lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV y 99, párrafo cuarto de la Carta Magna, no haya sido reformada o adicionada para incorporar medidas generales de carácter tuitivo a fin de reglar aquellos medios impugnativos promovidos por los indígenas, individual o colectivamente, que garantizaran el pleno acceso de éstos a la jurisdicción estatal electoral de carácter federal, ni que tales medidas aún no se hayan incorporado, con carácter genérico, en algún otro ordenamiento del mismo ámbito.

Ello es así porque, como ya se sostuvo, se está en presencia de derechos constitucionales que vinculan directamente a todos los órganos y autoridades de Estado, para cuya virtualidad, a diferencia de lo previsto en el antiguo primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Federal (ahora derogado), no es necesario desarrollo legislativo alguno, que ciertamente podría configurar reglas concretas para el ejercicio del derecho o para la satisfacción de la finalidad pretendida, pero en modo alguno podría disminuir o desconocer el contenido esencial de la prerrogativa, a que ya también se ha hecho alusión.

En ausencia de legislación secundaria aplicable de manera directa, el contenido normativo esencial del derecho de acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción estatal o, lo que es igual, dada la función que desempeñan los derechos de las colectividades indígenas para erradicar las desigualdades fácticas en las cuales se encuentran respecto del resto de la población, las medidas que deben adoptarse para hacer efectivo este principio constitucional son susceptibles de desarrollarse o concretarse a partir de otras disposiciones de inferior jerarquía normativa, como son los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano o las leyes secundarias (en este caso federales) que se constituyan en forma inequívoca como expresión de las facultades, garantías o posiciones jurídicas no explicitadas constitucionalmente pero que evidentemente se hacen derivar de su relación con el derecho fundamental, o bien, que sin mediar esa relación en forma clara, se trate de mecanismos o instrumentos que respondan a igual o semejante finalidad, pues en este caso, por virtud del principio de completitud, se justificaría su adopción por existir, en lo sustancial, las mismas razones.

Sobre esta base, debe recordarse que en nuestro país está vigente el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,* adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entre sus disposiciones se encuentran las siguientes:

**1)** La responsabilidad (de los gobiernos) de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que debe incluir medidas que: **a)** aseguren a sus integrantes gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población, **b)** promuevan la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con pleno respeto a su identidad social y cultural, sus tradiciones y costumbres, y sus instituciones, y **c)** ayuden a sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población (artículo 2);

**2)** La obligación de adoptar las *medidas especiales* que se precisen para salvaguardar las persona, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas (artículo 4, apartado 1), y

**3)** Las colectividades indígenas deben tener protección con la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de semejantes derechos, e incluso, deben tomarse las medidas para garantizar que los indígenas puedan comprender y hacerse comprender en procesos legales, mediante la facilitación si fuere necesario, de intérpretes u otros medios eficaces (artículo 12).

Los preceptos enunciados, por así disponerlo el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, forman parte de la “*ley suprema de toda la Unión”*, es decir, integran el sistema de fuentes federal y los juzgadores, estatales o federales, están obligados a observarlas, en su actuación, al resolver los litigios de su competencia.

En aplicación de lo anterior, de las disposiciones del convenio citado se tiene que, en consonancia con la función y naturaleza de los derechos de las colectividades indígenas y de sus miembros, es indispensable la adopción o implementación de *medidas especiales* que permitan a estos sujetos, en condiciones de igualdad real respecto de los demás, la tutela judicial completa y efectiva de sus intereses jurídicamente relevantes en aquellos casos en los cuales consideren que han sido violados o desconocidos, para lo cual se torna necesario eliminar los obstáculos fácticos que imposibiliten o inhiban en cualquier forma el acceso a los tribunales de justicia y el dictado de resoluciones prontas, completas e imparciales, como está garantizado para todos gobernado en el ordenamiento jurídico mexicano.

Tales medidas especiales deben ser idóneas, objetivas y proporcionales para la consecución del fin a saber, la eliminación del obstáculo o barrera que se advierta y, en última instancia, a que los indígenas consigan un acceso real, efectivo, a la jurisdicción estatal.

La misma conclusión es posible obtener si se atiende a las disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el once de junio de dos mil tres, que contienen normas de naturaleza y finalidad análogas a las analizadas, toda vez que instituyen mandatos a los poderes y autoridades estatales para implementar no sólo medidas para prevenir la discriminación, sino también otras de carácter positivo y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades.

En efecto, conforme el artículo 2 de la ley en cita, corresponde al Estado promover las condiciones para que la igualdad y la libertad de las personas sean *reales* y *efectivas*, para lo cual, señala enseguida, deben los poderes públicos federales eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos el ejercicio de esos derechos e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país, así como también promover la participación de las autoridades de los demás órdenes de gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Además de prohibir toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades (artículo 9), en congruencia con el principio de interdicción de la discriminación injusta, recogido en el artículo 1, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley, en su capítulo III, incorpora una serie de medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad material de determinadas colectividades que, por diferentes razones, tradicionalmente han sufrido de falta de condiciones reales para ejercer en plenitud los derechos que el ordenamiento reconoce a favor de todo individuo, que los órganos públicos y las autoridades federales en general, en su respectivo ámbito de competencia, deben llevar a cabo.

Entre las colectividades que tradicionalmente han sufrido la discriminación se encuentra la población indígena del país, según establece el artículo 14, respecto de las cuales se ordena a los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevar a cabo, *en forma enunciativa y no limitativa*, diversas medidas positivas y compensatorias para promover la igualdad de oportunidades, entre las que cabe resaltar:

**1**) Garantizar que en todos los juicios y procedimientos en los cuales sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especialidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución, y

**2**) Garantizar a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua.

Por su parte, con carácter general, el artículo 15 ordena a los órganos públicos y a las autoridades federales adoptar las medidas que tiendan a favorecer la igualdad real de oportunidades, así como a prevenir y eliminar las formas de discriminación de las personas referidas en el artículo 4 del propio ordenamiento, es decir, aquellas que la sufren en razón de su origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que tenga como efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Al igual que las disposiciones constitucionales y del *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989,* a que se ha hecho mención, las de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación parten de reconocer la insuficiencia del reconocimiento formal de la igualdad de todo individuo, y de que dicha igualdad se complemente con mecanismos tendientes a procurar la eliminación de las desigualdades materiales, esto es, las padecidas por ciertos conglomerados de la ciudadanía en razón de actitudes, comportamientos y estructuras sociales, culturas y económicas tradicionales de la sociedad.

Consecuencia de este postulado, se impone a las autoridades federales, entre ellas las jurisdiccionales como esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el deber u obligación de adoptar *medidas positivas y compensatorias* (denominadas *medidas especiales* en el instrumento internacional que se ha citado) a favor de las colectividades que se hallan en esa situación de desigualdad real o material, entre ellas los pueblos y comunidades indígenas, medidas que no se limitan a las expresamente previstas en la ley, sino que se admite el empleo de otras, siempre y cuando, desde luego, las medidas que se adopten sean adecuadas e idóneas para procurar las condiciones suficientes para frenar la inercia social de desigualdad en la cual se encuentran, y que de esta forma se pueda ejercer plenamente el derecho de que se trate, con lo que, al mismo tiempo, se propenda a mediano y largo plazo la erradicación de los factores y condiciones fácticas que inhiben u obstaculizan el ejercicio de dicho derecho.

Lo hasta aquí expuesto es, además, consecuente con el deber de garante de los derechos fundamentales que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a los Estados partes de este instrumento internacional, entre los cuales se encuentran el mexicano, al haber sido suscrito por el Ejecutivo de la Unión y después aprobado por la Cámara de Senadores (la aprobación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno, en tanto que la promulgación se publicó el siete de mayo del mismo año), en los términos en que ha sido interpretada dicha disposición por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Del precepto citado la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha derivado dos obligaciones fundamentales para los estados partes del convenio. La primera, consistente en respetar los derechos y libertades reconocidas en la convención, en tanto se trata de esferas individuales que el poder público no puede vulnerar o en las cuales sólo se puede penetrar de manera limitada. A su vez, la segunda obligación es la de *garantizar* el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la convención a toda persona sujeta a su jurisdicción, deber que *“no se agota en la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (caso Velázquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafos 165 a 167, y *caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989, párrafos 174 a 176).

En posteriores resoluciones, el organismo jurisdiccional interamericano precisaría que el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención, *“implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la convención reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del artículo 1.1 de la Convención” (Excepciones al agotamiento de los recursos internos [Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana Sobre Derechos Humanos]*. Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párrafo 34; *caso Bámara Velázquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párrafo 194; *caso Hilaire, Constantine y Benjamín y Otros vs. Trinidad y Tobago*. Sentencia de 21 de junio de 2002, párrafo 151, y *caso Cantos*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002, párrafo 49).

Semejante intelección también se ha estimado aplicable en el caso de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de las cuales, según ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*de conformidad con los artículos 24 (Igualdad ante la Ley) y 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción. Hay que resaltar que para garantizar efectivamente estos derechos, al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural” (Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay.* Sentencia de 17 de junio de 2005, párrafo 51).

Con base en esta interpretación, en consonancia con la obtenida a partir del texto constitucional, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y del diverso instrumento internacional que se ha invocado (el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo), el Estado Mexicano, a través de sus órganos, debe proveer las medidas de corrección o compensación necesarias que permitan, a los sujetos situados en desigualdades de hecho, acceder al libre y efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales, pues de otra manera tales derechos se traducen en meras declaraciones retóricas carentes de virtualidad, con lo que se desnaturaliza su función de instrumentos para el pleno desarrollo de la persona y se socava la dignidad de la persona, sustento de todo el andamiaje estatal.

En congruencia con el mandato de adopción de medidas especiales, de corrección o compensatorias a que se ha hecho alusión, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que, en atención a las particularidades del procedimiento contencioso electoral federal, cuyas fases esenciales están recogidas en los artículos 17 a 24 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y que están inspiradas por los principios de celeridad y concentración procesales, dado que se impone a los demandantes la carga procesal de presentar las demandas antes las autoridades u órganos señalados como responsables, a fin de que éstos tramiten el medio impugnativo y de esta forma atender de manera adecuada la impugnación y lograr que, en la brevedad de los plazos que caracteriza a los procesos electorales, se tramiten y resuelvan con la oportunidad requerida y con el mínimo de actuaciones posibles, en el caso de los juicios para las protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en los cuales se aduzca la violación a esta clase de derechos por el desconocimiento o infracción de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, no sólo debe suplirse la deficiencia en la queja en los términos del artículo 23, apartado 1 de la ley recién invocada, sino que, como medida tuitiva especial, igualmente debe suplirse cualquier tipo de insuficiencia advertida por el juzgador en el escrito de demanda, de tal suerte que se pueda apreciar, por ejemplo, con base en las constancias existentes en autos o las que en su caso sean requeridas, el acto que realmente cause un perjuicio a la parte demandada, aun cuando dicho acto no haya sido impugnado en forma explícita, y por obrar en consecuencia, sin más limitación que el respeto a los principios de congruencia y de contradicción, esto es, sin apartarse de la violación a los derechos político-electorales tutelados a través de esta clase de juicios y siempre dando oportunidad de defensa al órgano o autoridad que aparezca en realidad como responsable de la lesión jurídica advertida.

Con la medida especial apuntada se logran atemperar las consecuencias derivadas de la situación de desigualdad en que se hallan los colectivos indígenas y sus integrantes, producto de la pobreza y marginación en que se encuentran, y que evidentemente repercuten en la calidad de la defensa en sus derechos, al colocarlos en una situación de desigualdad procesal en relación con las autoridades emisoras de los actos que suelen conculcar esta clase de prerrogativas ciudadanas.

Ello es así porque una suplencia amplia como la que se propone permite al juzgador examinar de manera oficiosa y libre los motivos de inconformidad planteados inicialmente, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición, así como también allegar elementos de convicción al expediente que puedan acreditar la violación a los derechos político-electorales del ciudadano, incluso si no fueron ofrecidos, extremos que, evidentemente, corrigen las omisiones o deficiencias en que hubieren incurrido los promoventes, que responden en buena medida a la precaria situación económica y social en que están los indígenas en nuestro país. Asimismo mediante la maximización de la suplencia es posible tomar en consideración, para la fijación de la controversia y su resolución, las características propias de la comunidad o pueblo indígena y sus especificidades culturales, que evidentemente los diferencian del resto de la ciudadanía.

Cabe igualmente destacar que la medida especial propuesta no es ajena al sistema jurídico mexicano de impartición de justicia constitucional, como la que se ejerce para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sino que, por el contrario, se encuentra reconocida legislativamente, en diversas modalidades, para la resolución de los juicios de amparo, y todos los supuestos en que se reconoce su aplicabilidad, la institución de la suplencia obedece a un espíritu garantista y por tanto antiformalista en la tutela de las garantías individuales. Incluso, el desarrollo histórico legislativo de la suplencia permite apreciar que la tendencia es reconocerla como un mecanismo para compensar las desventajas procesales en que acuden ciertos quejosos, con motivo de situaciones culturales, económicas y sociales desfavorables, y no sólo como un instrumento residual o excepcionalísimo, para aquellos casos en los cuales se hiciera patente el error o la ignorancia de la parte afectada, es decir, cuando fuera manifiesta la violación a un derecho fundamental.

El aserto precedente se apoya en el análisis progresivo en los diversos ordenamientos constitucionales y legales que han regulado la figura de la suplencia.

La suplencia de la queja deficiente nace directamente en la Constitución Política Mexicana de mil novecientos diecisiete, ya que ni la de mil ochocientos cincuenta y siete, ni las leyes orgánicas de mil ochocientos sesenta y uno, mil ochocientos sesenta y nueve, y mil ochocientos ochenta y dos, ni el Código Federal de Procedimientos Civiles de mil novecientos ocho reconocieron facultad a los tribunales federales para suplir las deficiencias que aparecieran en las demandas de amparo presentadas ante ellos, cualquiera que fuese la naturaleza del acto reclamado en la queja respectiva.

En la primera Ley de Amparo de mil ochocientos sesenta y uno, en su artículo 3, consignaba el requisito de que en el ocurso de demanda expresara “*detalladamente el hecho, fijándose cuál es la garantía violada”*. La ley de mil ochocientos sesenta y nueve, en su artículo 4 estableció un precepto semejante al recién mencionado.

Posteriormente, la Ley de Amparo de mil ochocientos ochenta y dos introdujo en su artículo 42 una excepción a la regla anterior, al admitir la posibilidad de *“suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada, otorgando el amparo por la garantía cuya violación aparezca comprobada en autos, aunque no se haya mencionado en la demanda”*, lo cual significaba sólo la suplencia en el error o mención de la garantía afectada, es decir, la aplicación del principio *iura novit curia (el juez conoce el derecho).*

En el Código Federal de Procedimientos Civiles de mil ochocientos noventa y siete aparece, por primera vez, el “*concepto de violación*” como requisito de la demanda en los amparos civiles, con la prohibición legal expresa de suplirlo, si bien en el propio código se reitera la suplencia por error u omisión de la garantía violada. Cabe señalar que este código no estableció prohibición de realizar la suplencia en los juicios no civiles, que en aquella época se comprendía a todo lo que era de la materia penal.

El tratamiento se rigoriza para el Código Federal de Procedimientos Civiles de mil novecientos ocho, ya que al amparo en materia civil se le denomina como de *“estricto derecho”*, y se señala en el artículo 767, que *“deberá sujetarse a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada de ellos”*.

Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete, en que nace la suplencia de la queja deficiente, precisamente en la fracción II del artículo 107 de esta Constitución, en los siguientes términos: *“La Suprema Corte, no obstante esta regla* (la establecida en el párrafo primero de la fracción I, referida a la procedencia y requisitos del juicio de amparo en los juicios civiles y penales) *podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación” .*

La redacción de la fracción II de este precepto resultó confusa por su remisión a la regla establecida en la fracción I, lo cual fue corregido en la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis. En esta ley, se disoció en el artículo 163, la suplencia de la queja en materia penal, de las reglas para preparar el amparo y a partir de entonces la suplencia en materia penal pasó a ser una excepción al amparo de estricto derecho. De tal suerte, la prohibición para efectuar suplencia en los amparos civiles se tradujo en la regla general de estricto derecho.

Mediante las reformas a la Constitución de mil novecientos cincuenta, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del diecinueve de febrero del año siguiente, en el artículo 107, fracción II, se ampliaron los casos en los cuales se facultaba al juzgador la suplencia de la queja deficiente, para comprender materias diversas a la penal.

Conforme las modificaciones, a los supuestos ya contemplados inicialmente en la Carta Magna (violación manifiesta de la ley que cause indefensión y aplicación de una ley que no regula exactamente los hechos del asunto, ambos casos referidos a materia penal), se incorporó la posibilidad de suplir la queja cuando el acto reclamado se haya fundado en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación, sin distinguir la materia del asunto. También se previó la suplencia de la parte obrera en materia de trabajo, en aquellos casos en los que el juez advirtiera una violación manifiesta de la ley, que lo hubiera dejado sin defensa. En mil novecientos cincuenta y uno se reformó la Ley de Amparo para adecuarse a las disposiciones constitucionales.

Por decreto publicado el dos de noviembre de mil novecientos sesenta y dos, se agregó un nuevo párrafo a la fracción II del artículo 107 constitucional, para permitir la suplencia en beneficio de los núcleos de población, ejidatarios y comuneros. La nueva disposición se incorporó al artículo 76 de la Ley de Amparo, por decreto publicado el cuatro de febrero de mil novecientos sesenta y tres (al crearse un libro segundo para el amparo en materia agraria en mil novecientos setenta y seis, la suplencia de la queja se incluyó en el artículo 227 de la ley).

En mil novecientos setenta y cuatro, por decreto del veinte de marzo, se adicionó de nueva cuenta el artículo 107, fracción II de la Carta Magna, para ampliar la suplencia de la queja en los juicios de amparo contra actos que afecten los derechos de los menores o incapaces, disposición que fue incorporada al artículo 76 de la Ley de Amparo mediante decreto publicado el veintinueve de octubre del mismo año.

Finalmente, a partir del decreto de veinte de marzo de mil novecientos ochenta y seis, publicado el siete de abril siguiente, la suplencia de la queja deficiente en materia de amparo, se encuentra consagrada en el artículo 107, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

... En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Con esta reforma, se optó por omitir en la norma constitucional los casos específicos en los cuales procedía la suplencia de la queja y se remitió a la Ley Reglamentaria respectiva la configuración de los mismos, en el entendido de que, a diferencia de los antecedentes legislativos, los supuestos que se reglamentaran tendrían el carácter de obligatorios para el juzgador, habida cuenta que se sustituyó el verbo *“podrá”* empleado anteriormente, por el *“deberá”* que actualmente se contempla.

Las modificaciones constitucionales produjeron la necesidad de actualizar la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107, lo que ocurrió con el decreto de veintiséis de abril de mil novecientos ochenta y seis, publicado el veinte de mayo de la misma anualidad, mediante el cual se incorporó el vigente artículo 76 bis, mismo que recogió las distintas clases de suplencia adoptadas con anterioridad, de la siguiente forma:

**Artículo 76-Bis**. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

1. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
2. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.
3. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta ley.
4. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.
5. En favor de los menores de edad o incapaces.
6. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

A su vez, el artículo 227 del cuerpo legal en cita es del siguiente tenor:

**Artículo 227**.- deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, en los juicios de amparo en que sean parte como quejosos o como terceros, las entidades o individuos que menciona el Artículo 212; así como los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios.

La disposición trasunta hace patente que la suplencia, cuando opera para tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina, no se limita a la queja, sino que se extiende a las exposiciones, comparecencias y alegatos, por lo que propiamente se faculta al juzgador para dirigir el proceso en beneficio de estas colectividades, máxime si se tiene en consideración que el artículo 225 del mismo cuerpo legal, impone al juez los deberes de:

**1)** Recabar de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados en el artículo 212, y

**2)** Resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados, tal y como hayan sido probados, aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda (si éste último caso es en beneficio de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo individual).

Como puede advertirse en las sucesivas reformas de que ha sido objeto la fracción II del artículo 107 constitucional, la visión original del Constituyente respecto de la suplencia de la queja en el juicio de amparo, limitada a tutelar con especial énfasis los derechos de libertad e igualdad de los procesados y reos, ha sido modificada sustancialmente por el Poder Revisor de la Constitución, de tal suerte que, en forma sistemática y progresiva, su campo de aplicación se ha extendido a otras materias y, específicamente, para favorecer a la parte débil del proceso (trabajador, campesinos, menores e incapaces), lo que denota claramente su finalidad proteccionista y antiformalista para aquellos individuos pertenecientes a grupos sociales que tradicionalmente están en una situación de desigualdad real y que, por lo tanto, la Ley Fundamental exige un tratamiento diferenciado que haga efectivo su acceso a los tribunales de justicia constitucional, es decir, que dicho acceso no sea obstaculizado por carencias motivadas por la situación de desventaja en que se encuentran.

Por otro lado, esta Sala Superior toma en consideración para concluir que la medida especial anunciada es la adecuada para juicios como el que aquí se examina, que la figura de la suplencia está reconocida en el actual sistema de medios impugnativos electorales, y que su finalidad es, al igual que en el juicios de garantías, de corte eminentemente proteccionista, ya sea de los derechos alegados por la parte actora o, respecto del control abstracto de leyes, de la regularidad constitucional.

Ciertamente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el quince de agosto de mil novecientos noventa, no previó dentro del articulado correspondiente a su Libro Séptimo, relativo a las nulidades, al sistema de medios de impugnación y a las sanciones administrativas, ninguna disposición por la que se autorizara al juzgador la posibilidad de efectuar algún tipo de suplencia para resolver lo recursos jurisdiccionales regulados en ese entonces por este cuerpo legal.

La ausencia de normas en el sentido apuntado, condujo a que, probablemente por la influencia de los criterios iniciales producidos en el juicio de amparo, se concluyera que el entonces Tribunal Federal Electoral tenía la naturaleza de uno de estricto derecho, que impedía la posibilidad de efectuar suplencia alguna. Esta circunstancia se destacó en el informe rendido por el Presidente de dicho tribunal el trece de diciembre de mil novecientos noventa y uno, ante el Pleno de la Sala Central, según consta en la *Memoria 1991* (Tribunal Federal Electoral, México, 1992, página 287), en los términos siguientes:

“Por lo que hace a los criterios relevantes adoptados por el Tribunal durante este proceso electoral, cabe señalar que el más importante, y que fue el rector de toda nuestra actividad, se tomó por unanimidad de todos los magistrados desde la Primera Reunión Nacional, al concluir de acuerdo con lo dispuesto en el texto constitucional y en las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que el Tribunal Federal Electoral había sido definido por el constituyente permanente y por el legislador, como un Tribunal de estricto Derecho. Ello excluye toda posibilidad de actuación como Tribunal de conciencia o de equidad. En consecuencia, al no haber previsto el legislador la suplencia de la queja, el Tribunal no podía utilizar, en ningún caso, esta figura en la sustanciación y resolución de los recursos.”

También en el citado informe, a continuación, se precisó:

“No obstante lo anterior, se fijó el criterio de que en todos aquellos casos, en que sin violar la norma y a través de los métodos de interpretación previstos en la ley, se pudiera aplicar el precepto procesal a favor de los partidos políticos; así se hiciera.

Este criterio se aplicó en diversas actuaciones de las Salas del Tribunal en materia de personalidad, agravios, hechos, pruebas, fundamentos legales, y escrito de protesta.”

Esto es, a pesar del silencio de la ley, desde la instauración del sistema impugnativo contemplado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (que serviría de base para la regulación que posteriormente se recogería, con el perfeccionamiento subsecuente, en la actual Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), se estimó necesario en aras de hacer efectivo la incipiente jurisdicción electoral, efectuar interpretaciones de las normas y lecturas de los escritos de demanda que se apartaron de canones formalistas y rigurosos, como cuando en un criterio se sostuvo que la falta de identificación del tipo de casilla cuya validez de la votación en la misma recibida se cuestionaba a través del recurso de inconformidad, debía entenderse enderezada la impugnación contra la básica, sin que este entendimiento constituyera propiamente *“una suplencia de la deficiencia de lo que legalmente se debe expresar en el recurso de inconformidad...”* (tesis relevante intitulada **“CASILLAS. LA IDENTIFICACIÓN POR EL PARTIDO RECURRENTE HACE PRESUMIR LA REFERENCIA A LAS BÁSICAS”,** visible en la *Memoria 1991*, página 240).

Esta circunstancia fue considerada por el legislador ordinario en las reformas efectuadas al código electoral federal, cuyo decreto respectivo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y tres, que reestructuraron el contencioso electoral conforme los nuevos lineamientos constitucionales y, además, depuraron las reglas de procedimiento para los recursos. En lo que aquí interesa destacar, producto de estas modificaciones y adiciones, se incorporaron por primera vez en el ámbito de la justicia electoral, las figuras de la suplencia del derecho y de la deficiente argumentación de los agravios.

La primera de las suplencias mencionadas se recogió en el artículo 316, apartado 4, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme al cual, cuando en los recursos de revisión, apelación e inconformidad el recurrente omitiera señalar en su escrito los preceptos legales presuntamente violados o cuando los citara de manera equivocada, el órgano del Instituto Federal Electoral o la Sala del tribunal competentes **podrían** resolver el recurso tomando en consideración los preceptos legales que debieron ser invocados o los que resultaren aplicables al caso concreto.

Por su parte, el inciso c) del dispositivo invocado previó la suplencia de la queja deficiente en los términos siguientes: *“Cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios pero éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, en el recurso, la Sala no lo desechará y resolverá con los elementos que obren en el expediente”.*

La excepción a estas nuevas disposiciones se previó en el apartado 5 del artículo 316 citado, el cual estableció que las reglas establecidas en el párrafo 4 no se aplicarían en el recurso de reconsideración.

Las reformas legales de septiembre de mil novecientos noventa y tres, en los aspectos destacados, se encaminaron a matizar el principio de estricto derecho con que se caracterizó inicialmente al sistema impugnativo electoral, por un lado, mediante la habilitación a los órganos competentes (administrativos o jurisdiccionales) para conocer o resolver los distintos recursos para no ceñirse exclusivamente a los fundamentos normativos invocados por los recurrentes, sino a aplicar los que se estimen conducentes, hayan sido o no referenciados en la demanda, en conformidad con el principio jurídico identificado con el brocardo latino *iura novit curia* (el juez conoce el derecho), y por otro, que reviste una naturaleza sustancial, con la posibilidad de que exclusivamente las salas del entonces Tribunal Federal Electoral (con excepción de la Segunda Instancia) se completaran o corrigieran los agravios o motivos de inconformidad deficientemente expuestos por la parte actora, siempre y cuando, la causa de la violación pudiera deducirse *claramente* de los hechos expuestos.

Es posible advertir que ambos tipos de suplencia fueron diseñados por el legislador como facultades discrecionales del juzgador, pues en un caso se utilizó el verbo “poder”, que denota más una potestad o atribución, que un deber en sentido estricto, y en el segundo supuesto, si bien la norma imponía a las salas del tribunal una conducta descriptiva (la sala no debe desechar y, en cambio, debe resolver con los elementos que obren en el expediente) cuando advirtiera una argumentación deficiente, la posibilidad de superar este obstáculo se condicionó a los hechos expuestos en el propio escrito inicial, es decir, a que la inferencia de los agravios se pudiera efectuar en forma clara, fácil, natural, lo que suponía un cierto margen más o menos amplio de apreciación por parte de la autoridad, que sólo era revisable, en los casos en que se permitía, cuando mediante agravio debidamente configurado, visto que en el recurso de reconsideración no admitía suplencia de ninguna clase, se señalara la existencia de una infracción a subsanar y los elementos o expresiones contenidos en la demanda que permitieran advertirla fácilmente, para de esta forma evidenciar el error o inexacta apreciación en que hubiera incurrido la sala *a quo*.

En la aplicación de estas nuevas disposiciones se utilizaron criterios interpretativos flexibles que permitieran ampliar, dentro de los parámetros impuestos por la ley, el ejercicio de esta atribución del juzgador, de tal suerte que los hechos de los cuales podrían advertirse o corregirse los motivos de inconformidad abarcaran cualquier expresión o frase. Incluso, se consideró suficiente la identificación o mención de algún precepto, así como también la posibilidad de vincular los agravios y hechos con las pruebas aportadas por las partes o las requeridas para mejor proveer por el órgano jurisdiccional.

Las cuestiones destacadas quedaron recogidas en las jurisprudencias 7 y 10 de la primera época de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, la número 103 de la segunda época de la Sala Central, así como en una tesis relevante de la Sala de Segunda Instancia, todas ellas consultables en las páginas 676, 677, 678, 718, 719 y 723 de la *Memoria 1994* del mencionado tribunal, que enseguida se transcriben:

**7. RECONSIDERACIÓN. DEBE SER RAZONADO EL AGRAVIO RELATIVO A LA FALTA DE SUPLENCIA EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.-** Si bien es cierto que en el recurso de inconformidad la autoridad juris­diccional que lo sustancia y resuelve goza de la facultad de suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios, conforme a lo dispuesto en el artículo 316, párrafo 4, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, también es verdad que para la aplicación de esta institución jurídica se necesi­tan, como presupuestos lógicos, la existencia de una infracción a la ley en el acto combatido, y que del escrito del recurso se desprendan algunos elementos mínimos que conduzcan a advertir la contravención. El recurso de reconsideración se rige por el principio dispositivo llamado en México de estricto derecho, por el que se impone al que lo hace valer el gravamen procesal de expresar agravios configurados adecuada­mente, es decir, con el señalamiento preciso de las normas o principios jurídicos que se estimen infringidos, de la parte o partes de la resolución impugnada en la reconsideración a la que se atribuye la violación, y los argumentos racionales para demostrar la contraposición entre la determinación y las disposiciones indicadas. Los dos aspectos mencionados permiten llegar al conoci­miento de que, cuando se alegue como violación en el recurso de reconsideración que la Sala de Primera Instancia no procedió debidamente a suplir la argumen­tación deficiente, en el agravio se debe precisar en qué consiste la infracción que debió subsanar la Sala a *quo,* así como los elementos del escrito de la inconformidad, que en dicho documento constituyen principios para percatarse de la pretendida violación; esto para poner de manifiesto que dicha Sala no aplicó el precepto legal mencionado, a pesar de ser patentes los elementos condicionantes para que lo hiciera.

**10. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA EN LA ARGUMEN­TACIÓN DE LOS AGRAVIOS. ALCANCE DEL PRINCI­PIO DE EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA JURISDICCIÓN ELECTORAL-** El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 316 establece como carga procesal para los partidos políticos los requisitos que deben cumplir los escritos por los que se interpone un recurso, y entre ellos, en su inciso e) establece que se deben "mencionar de manera expresa y clara los agra­vios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y los hechos en que se basa la impugnación". Este requisito debe cumplirse en principio, no obstante que la propia ley electoral en el mismo artículo, en su párrafo 4, inciso d), establece una suplencia parcial al señalar que "cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios pero éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el recurso, la Sala no lo desechará y resolverá con los elementos que obren en el expedien­te". De lo anterior se deduce que los recurrentes siguen teniendo la obligación de mencionar de manera expresa y clara los agravios, y que si no lo hacen en esa forma, pero están deficientemente argumentados, las Salas de Primera Instancia del Tribunal Federal Electoral deben suplir dicha deficiencia, siempre que puedan deducirlos claramente de los hechos expuestos en el recurso. Consecuentemente, la regla de la suplencia establecida en el ordenamiento electoral presupone los siguientes elementos ineludibles: a) que haya expresión de agra­vios, aunque ésta sea deficiente; b) que existan hechos; y c) que de los hechos las Salas puedan deducir clara­mente los agravios. Es claro que el legislador le dio a las Salas una amplia facultad discrecional para deducir losagravios y en consecuencia éstas lo pueden hacer si encuentran en el recurso de inconformidad hechos, señalamiento de actos o, inclusive, invocación de preceptos legales, de los cuales puedan deducirse los agravios que pretende hacer valer el recurrente. No obstante lo anterior, las Salas no deben, bajo el argu­mento de la aplicación del principio de exhaustividad de la sentencia, introducir, inventar o crear agravios que no puedan ser deducidos claramente de los hechos. Es concluyente por lo tanto, que el principio de exhaustividad tiene su límite, por una parte, en las facultades discrecio­nales, que no arbitrarias, de las Salas para deducir de los hechos los agravios y por otra, en los planteamientos mismos de los recurrentes. Cualquier exceso a dichos límites viola la ley electoral y en consecuencia, ello puede ser argumentado ante la Sala de Segunda Instan­cia como agravio, el cual deberá ser estudiado en estricto derecho, en virtud de que el recurso de recon­sideración, su tramitación y resolución, así como la actuación de la Sala de Segunda Instancia, se rige por tal principio, por lo cual no hay posibilidad de suplencia del derecho ni de agravios o de su deficiente argumenta­ción.

**103. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA EN LA ARGU­MENTACIÓN DE LOS AGRAVIOS. ALCANCE EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.-** Las Salas del Tribunal Federal Electoral, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 316, párrafo 4, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios, mas no la omisión de los mismos, consideran­do los agravios y hechos en que se fundan las impugna­ciones del partido recurrente no como meras expresiones abstractas o genéricas, o bien, como simples apreciacio­nes subjetivas, sino realizando su estudio y análisis, vinculándolos con los hechos que el recurrente invoca como ilegales y con las demás disposiciones jurídicas que igualmente señale como violadas, inclusive con aquéllas que sean objeto de alguna infracción y que omita citar el inconforme, *jura novit curia,* adminiculan­do las pruebas y los demás elementos que constan y se desprenden de autos, tanto los aportados por las partes y el tercero interesado como los que requiera el Tribunal Federal Electoral para mejor proveer, *pars est in toto,* ya que el expediente debe ser objeto de un estudio exhaus­tivo e integral, en observancia de lo previsto por los artículos 316, párrafo 4, así como 326, párrafos 1 y 3 del Código invocado.

**AGRAVIOS INADVERTIDOS EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD. COMO DEBE TRATARSE LA CUESTIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.-** De acuerdo con el artículo 316, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, quien interpone la inconformidad deberá mencionar de manera expresa y clara los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y los hechos en que se basa la impugnación, de lo cual se advierte que, en principio, los agravios deberían cumplir con los siguientes requisitos lógicos y jurídicos: a).- Ser claros, o sea, que el promovente tiene que precisar cuál es la parte de la resolución impugnada o del acto que lesiona sus derechos; b).- Citar los preceptos legales que el recurrente estima violados; y c).- Expresar los hechos o las consideraciones jurídicas para justificar la violación alegada. Con la reforma que se hizo al Código mencionado en el mes de septiembre de 1993, fue adicionado el artículo 316, agregándole un inciso d) al párrafo 4, del tenor siguiente: "Cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios, pero éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el recurso, la Sala no lo desechará y resolverá con los elementos que obren en el expedien­te." En esta adición el legislador concedió amplia capacidad de apreciación discrecional a las Salas Central y Regionales, para determinar si de los hechos pueden ser deducidos claramente agravios; y al hablar de hechos lo hizo en el sentido más amplio, de tal manera que ante cualquier expresión, inclusive la mención o la identificación de una norma que contiene una causa de nulidad, se da la posibilidad de deducir la existencia de un agravio, toda vez que tales expresiones conllevan hechos, como por ejemplo la manifestación de que hubo error en la computación de los votos o el señalamiento del artículo 287, párrafo 1, inciso f) del citado código. Empero, esto queda al arbitrio del juzgador de primera instancia, el cual si deduce la existencia de agravios, tiene la obligación de admitir el recurso de inconformi­dad y de resolverlo con los elementos que obren en el expediente. Como consecuencia de lo anterior, cuando en el recurso de reconsideración se aduzca que el órgano jurisdiccional de primer grado no advirtió la existencia de agravios en el escrito de inconformidad, la Sala de Segunda Instancia debe tener en cuenta la amplia capacidad discrecional que el legislador otorgó a la Sala a *quo,* por lo que sólo cuando sea evidente que, por una inexacta apreciación o por un error, la Sala rompió verdaderamente con el marco de discrecionalidad al pronunciarse sobre una cuestión, podrá ocuparse de ese aspecto de la decisión y sustituir al órgano de primer grado en el análisis del agravio no advertido, pues en esta materia no existe reenvío.

En lo que interesa destacar, por decreto promulgado el diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós siguiente, se suprimieron los libros Sexto y Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tanto, las cuestiones inherentes a la organización y funcionamiento del ahora Tribunal Electoral se incorporaron a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y la reglamentación de la justicia electoral respecto de actos concretos se recogió en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Las suplencia del derecho y de la queja deficiente quedaron reguladas en el artículo 23 de la última ley citada, en términos semejantes a como fueron instauradas en el año de mil novecientos noventa y seis, pero las modificaciones adoptadas por el legislador ordinario supusieron cambios sustanciales en la forma de entender dichas suplencias y en su ámbito de aplicación.

En primer lugar, con el carácter de regla general y a diferencia del simple carácter descriptivo empleado en la norma previa, se impone como deber de las salas del Tribunal Electoral al momento de resolver los medios de impugnación, suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando éstos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos, con la sola excepción de los medios impugnativos previstos en el Título Quinto del Libro Segundo y en el Libro Cuarto de la ley, es decir, del recurso de reconsideración y del juicio de revisión constitucional electoral.

Conforme este precepto, no sólo se habilita al órgano jurisdiccional, sino que se le impone la obligación de corregir, completar o integrar argumentos defectuosamente expuestos para solicitar la modificación o revocación del acto o resolución reclamados, con la sola limitación de que la causa de pedir sea susceptible de ser apreciada con claridad de los hechos consignados en el escrito inicial.

Por otro lado, en relación con la suplencia del error u omisión en la invocación de los preceptos legales, el apartado 3 del artículo 23 conservó el principio *iura novit curia*, por el cual el juzgador no se encuentra vinculado a las proposiciones normativas propuestas por la parte actora, sino que, en tanto se haya sólo constreñido en su actuación al mandato de la Constitución y de las leyes que de ésta emanen, debe aplicar exclusivamente aquellos que estime realmente aplicables.

Al igual que en las normas emanadas de las reformas al Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales en septiembre de mil novecientos noventa y seis, esta clase de suplencia la deben efectuar tanto las Salas del Tribunal Electoral como los órganos del Instituto Federal Electoral cuando conocen del recurso de revisión. Sin embargo, el alcance de su aplicación se extendió a los comúnmente denominados medios impugnativos de estricto derecho (recurso de reconsideración y juicio de revisión constitucional electoral), cuando en el ordenamiento previo se excluía expresamente esta posibilidad.

También en el ámbito del control de las leyes electorales está prevista la posibilidad de suplir la deficiencia de la queja. El artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos posibilita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a corregir los errores en la cita de los preceptos invocados y a suplir los conceptos de invalidez, aunque en el caso de las leyes electorales impone la restricción de que en la sentencia sólo puede emitirse pronunciamiento respecto a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Inicialmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entendió que la restricción derivaba directamente del principio de congruencia al que se deben ceñir los órganos jurisdiccionales e identificó que la naturaleza de la materia electoral es de estricto derecho, extremos que llevaron a concluir que se impedía cualquier clase de suplencia en la resolución de las acciones de inconstitucionalidad enderezada contra normas generales electorales con rango de ley (Tesis de jurisprudencia P./J. 57/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, página 437, que lleva por rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPEDIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL [INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS])”**.

Con posterioridad, tras una nueva reflexión sobre los términos y alcances del mencionado artículo 71, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que ese precepto configura un sistema integral de suplencia en los conceptos de invalidez que no se encuentra proscrito o limitado por alguna otra norma ni por el reconocimiento implícito de que las acciones promovidas contra las leyes electorales deban examinarse bajo el principio de estricto derecho, pues la limitación impuesta por el párrafo segundo del dispositivo en cita sólo atempera el ejercicio de esta facultad para colmar las omisiones advertidas en las argumentaciones de la parte accionante, a que no se comprendan preceptos constitucionales imprevistos por el promovente. Empero, de forma congruente con este criterio, el Alto Tribunal también sostuvo que en la impugnación de las leyes electorales, el examen de la Suprema Corte no debe traducirse hasta un punto de especificidad que haga nugatorio el sistema de la suplencia del error, sino que basta con que el promovente indique el precepto constitucional supuestamente vulnerado en su caso, las referencias necesarias para que el juzgador localice la norma aparentemente infringida.

De esta forma, en la actualidad se admite que la suplencia de los conceptos de invalidez en las acciones de inconstitucionalidad respecto de leyes electorales opera por igual y con independencia de lo sujetos legitimados, con la sola limitación impuesta para únicamente referirse la sentencia respectiva a los preceptos constitucionales mencionados o derivados del escrito de demanda, por lo cual es factible y obligatorio para la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrollar e integrar los argumentos incompletos o faltantes para construir la declaratoria de inconstitucionalidad, *“con el único requisito de que exista un principio general de defensa en los conceptos de invalidez, pues si éstos no se exponen, tampoco al tribunal le es dable suplir algo inexistente, y menos aún introducir el estudio de violaciones a la Constitución que sean inéditas para el promovente”.*

Los criterios precedentes fueron recogidos en las tesis aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación XXXIV, XXXV y XXXVI, todas del dos mil seis, publicados en el Tomo XXIII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente al mes de abril de 2006, en las páginas 539 y siguientes, que aparecen con los siguientes rubros:

**1) ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL)**;

**2) ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA RESPECTO DE TODOS LOS SUJETOS LEGITIMADOS PARA INTERPONER AQUÉLLA**,y

**3) ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. FORMA EN LA QUE OPERA LA SUPLENCIA DEL ERROR**.

Lo hasta aquí expuesto patentiza que la medida especial o compensatoria adoptada para los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por los indígenas a fin de hacer efectivos sus derechos de sufragio (pasivo o activo) y, consecuentemente, de los derechos reconocidos constitucionalmente a los pueblos y comunidades a las que pertenecen para el ejercicio de sus formas propias de gobierno en el marco del ayuntamiento, conforme sus tradiciones y normas internas, es plenamente compatible con el sistema impugnativo electoral diseñado por la Constitución Federal y el legislador ordinario, por cuanto únicamente importa aplicar con mayor énfasis e intensidad una figura ya reconocida legislativamente en este ámbito procesal (la suplencia), extremo que, como ya se dijo, obedece al cumplimiento de los mandatos impuestos por la ley fundamental, los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y lo ordenado en otras leyes federales.

**TERCERO. Determinación del acto impugnado.** En la demandadel presente juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, los promoventes destacan que desde finales del año dos mil dos, en el municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, no cuentan con autoridades electas por la ciudadanía, y que semejante situación anómala se ha prolongado en el tiempo, pese a que han solicitado la intervención de:

**1)** El Consejo General del Instituto Electoral del Estado;

**2)** La Secretaría General de Gobierno de la entidad federativa, y

**3)** El Honorable Congreso del Estado de Oaxaca.

Los actores igualmente relatan que las solicitudes de apoyo presentadas a las instancias de gobierno no han sido atendidas oportunamente porque:

**a)** El Presidente del Congreso local prometió verbalmente que, el trece de febrero de dos mil seis, mandaría una comisión de diputados para evaluar la situación real en el municipio, lo que no aconteció;

**b)** El catorce de febrero de dos mil seis, en Asamblea General de Ciudadanos, la comunidad nombró autoridades municipales, y se hicieran gestiones para su reconocimiento, sin obtener respuesta satisfactoria, porque las elecciones fueran celebradas en tiempo distinto al permitido;

**c)** El licenciado Jorge Franco Vargas, Secretario General de Gobierno en el Estado de Oaxaca, les dijo que el asunto se trataría después de las elecciones federales;

**d)** El dieciocho de diciembre de dos mil seis solicitaron al Secretario General de Gobierno, ingeniero Manuel García Corpus, audiencia para tratar el asunto, sin que hasta el momento tengan respuesta, y

**e)** El veinticinco de diciembre de dos mil seis solicitaron al órgano electoral del Estado, copia del acuerdo del diecinueve de diciembre, sin que les haya sido entregada.

Después de presentar lo anterior, los actores añaden que comparecen ante esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de obtener lo siguiente:

**I)** La expedición de la copia del documento solicitado al Consejo General del Instituto Electora del Estado de Oaxaca, y

**II)** La expedición de una convocatoria a asamblea comunitaria, para que sea el *“mismo pueblo quien elija libremente a sus autoridades municipales como lo establece el Art. 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

Lo narrado hace patente que la inconformidad toral que enderezan los promovente gira en torno la situación irregular que aseguran existe el municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, motivada porque desde el año dos mil dos no cuentan con autoridades municipales electas por la ciudadanía, sino que las tareas del ayuntamiento las encabeza un administrador municipal nombrado directamente por el gobernador de la entidad federativa, lo que en su concepto se traduce en la vulneración de sus derechos de participación política a través de sus normas y procedimientos consuetudinarios amparados por la Constitución Federal.

La pretensión primordial que persiguen los accionantes es que se haga cesar la situación contraria a derecho que destacan en su escrito inicial, mediante el dictado de una resolución que ordene la celebración de una asamblea comunitaria en la cual se elijan concejales del ayuntamiento de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, pues todos los hechos referidos en la demanda están encaminados, por un lado, a poner en evidencia los fallidos intentos para que las instancias estatales corrigieran el estado anormal de cosas y, por otro, a instrumentar la defensa de los derechos a través de la obtención de la copia certificada del acuerdo dictado por la autoridad electoral el veinte de diciembre de dos mil seis, pues la solicitud que afirman no fue atendida hasta de presentar la demanda se enmarca como diligencia necesaria para conocer el contenido del acto de autoridad que determinó la imposibilidad de convocar a elecciones por usos y costumbres en el municipio de Tanetze de Zaragoza.

Ahora bien, con motivo de la tramitación del presente juicio, el Honorable Congreso del Estado informó que su Quincuagésima Novena Legislatura, el veintiuno de diciembre de dos mil seis, emitió el decreto número 365, por el cual fue ratifica el acuerdo y declaratoria dictadas por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral el día veinte del mismo mes y año, que establece que en el municipio de Tanetze de Zaragoza no existen las condiciones necesarias para renovar concejales al ayuntamiento bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario, en el proceso electoral ordinario **2006,** al ponerse en peligro la paz pública y la estabilidad de las instituciones, motivó por el cual se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo para que nombre a un nuevo representante que se haga cargo del gobierno municipal, hasta en tanto existan las condiciones para nombrar a un consejo municipal.

Cabe destacar que a la fecha en que fue dictado el decreto precisado aún no se emitía nueva normatividad electoral secundaria en el Estado de Oaxaca, en términos del artículo octavo transitorio del decreto número 317, publicado en el Periódico Oficial del Estado de veinticinco de septiembre de dos mil seis, por lo que la legislatura local reviste la naturaleza de autoridad definitoria de todo lo relacionado con las elecciones de concejales, por cuanto tiene el papel del órgano calificador de esta clase de comicios y revisor de las determinaciones que en la materia adopte el Instituto Estatal Electoral, conforme el procedimiento regulado en el Título Décimo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y el Título Séptimo del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca.

Además, de acuerdo con el artículo 87 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, la legislatura local está facultada para decretar, por acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes, y ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o un estado de ingobernabilidad, la suspensión provisional del ayuntamiento, así como optar entre nombrar de entre los vecinos del municipio a un Concejo Municipal (a propuesta del gobernador, según establecen los artículos 59, fracción XIII y 79, fracción XV, de la Constitución estatal) o facultar al ejecutivo local para designar a un administrador encargado de la administración municipal, para que, en cualquiera de estos dos casos, la autoridad provisional ejerza sus funciones hasta que se resuelva en definitiva.

En el decreto de mérito es claro que, implícitamente la legislatura aplicó la disposición invocada, puesto que autorizó al Titular del Poder Ejecutivo para que nombre un nuevo representante que se haga cargo del gobierno municipal, *“hasta en tanto existan las condiciones para nombrar a un Concejo Municipal”.*

A la luz de lo anterior, es incuestionable entonces que el acto de autoridad que actualmente rige la situación que los actores consideran contraria a derecho es el mencionado decreto número 365, y no la desaparición del ayuntamiento en el año dos mil dos, las conductas asumidas por las distintas instancias públicas referidas en la demanda ante las gestiones de diversos ciudadanos de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, a fin de regularizar la vida política y administrativa en la demarcación, ni la presunta falta de contestación a la solicitud de copias certificadas por parte de la autoridad electoral administrativa.

Por tanto, como en todo caso la fuente generadora de agravios a los accionantes provendría del aludido decreto número 365, es este acto que debe tenerse como reclamado en el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por tratarse de la decisión de autoridad que ratificó la imposibilidad de convocar a elecciones a concejales en el municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, y en virtud de semejante ratificación, autorizó al Ejecutivo estatal a designar nuevo administrador municipal, determinación que se contrapone con la pretensión enderezada por los actores.

No es óbice a lo anterior, que en la demanda no se mencione implícita o explícitamente a dicho decreto como acto impugnado, puesto que como se expuso detalladamente en el considerando segundo de esta ejecutoria, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultada para suplir cualquier tipo de insuficiencia que se advierta en el escrito inicial de los juicios ciudadanos promovidos por integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para hacer esta para hacer valer sus derechos políticos-electorales y, consecuentemente, la conculcación del derecho constitucional de estas colectividades de autonomía política para definir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y practicas tradicionales, como por ejemplo, determinar el acto que realmente cause un perjuicio a la parte actora, con base en los elementos existentes en autos, ya sea que se hayan agregado al expediente con motivo del trámite ordinario del escrito de demanda (como ocurre en el caso) o que en su caso, se hubieren requerido durante la fase de sustanciación.

La definición del decreto legislativo número 365 no importa la variación de la controversia sometida a consideración de este órgano jurisdiccional, puesto que lo realmente importante es que los promoventes hacen valer que en el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, de dieciséis de diciembre de dos mil seis, que sirvió de base al decreto mencionado en primer término, se emitió *“sin indagación de las condiciones actuales de la comunidad y sin el consentimiento de los ciudadanos”*, violación que, de acogerse implicaría una irregularidad que trascendería en la secuela procedimental hasta el último de los actos que la integran, en la especie, el citado decreto.

Lo anterior, con independencia de las violaciones manifiestas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes acordes con la misma, que en su caso, advierta esta Sala Superior en el ejercicio de la suplencia señalada, al estudiar el fondo del litigio.

Con la determinación del decreto señalado como acto reclamado, tampoco se conculcaría el principio de contradicción que rige todo proceso jurisdiccional, habida cuenta que todas las autoridades señaladas como responsables han tramitado la demanda de este juicio y formulado los correspondientes informes circunstanciados, con los cuales fijaron su posición respecto de la pretensión de los accionantes, y la causa de pedir en la que se sustenta, así como también han expuesto los fundamentos y motivos para sostener la constitucionalidad y legalidad de sus actos, entre los que se encuentra el citado decreto.

En consecuencia, se debe tener como acto impugnado destacadamente por los actores, el Decreto 365 del aludido órgano legislativo, ya que éste mantiene vigente la imposibilidad de que en el señalado municipio se puedan celebrar elecciones democráticas, por lo que la satisfacción de los requisitos de procedencia del presente juicio se analizará sobre estas bases.

**CUARTO.** **Procedencia.** En el presente considerando se analiza si se cumplen los requisitos de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y si resultan o no justificadas las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades señaladas como responsables, ya que de actualizarse alguna de ellas, se haría innecesario el análisis del fondo de la cuestión planteada.

**Requisitos generales.** En el caso, se encuentran satisfechos los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los cuales rigen la presentación de toda demanda o recurso cuya competencia corresponda a esta Sala Superior.

En primer lugar, se satisface la obligación de que la demanda se debe presentar ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada. Esto es así, ya que, aun cuando los actores presentaron su escrito inicial ante este órgano jurisdiccional, la demanda fue remitida en copia certificada a las distintas autoridades responsables, las cuales, a su vez, en atención a lo acordado en esta instancia jurisdiccional, le dieron el trámite respectivo.

Asimismo, en el escrito inicial de demanda se indican los nombres de los veinte actores y se plasman sus respectivas firmas autógrafas; se señala además, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para esos efectos, los hechos en que basan su pretensión, los actos que estiman contrarios a derecho y las autoridades vinculadas a tales actos.

En relación con este aspecto, se desestima la causa de improcedencia aducida por el Consejo General el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, en el sentido de que el escrito inicial de demanda carece de las firmas autógrafas de los actores y por ello, se torna improcedente el presente medio de impugnación.

Sin embargo, dicho consejo parte de la premisa inexacta de que el escrito inicial de demanda, con el que se le corrió traslado, se debió firmar de manera autógrafa, cuando por acuerdo de esta Sala Superior de dieciocho de enero del presente año, se ordenó remitirle copia certificada del citado libelo, en razón de la multiplicidad de autoridades referidas en el mismo, en tanto que con el original de la demanda se ordenó la integración del presente expediente, razón por la cual, la copia remitida carece de firmas autógrafas.

**Oportunidad.** Respecto al requisito de procedencia formal establecido en el artículo 8 de la ley adjetiva de la materia, en cuanto a que el medio impugnativo se debe presentar en el término de cuatro días contados a partir del día siguiente al que se conozca el acto o resolución impugnado, esta Sala Superior advierte que el mismo fue presentado en tiempo y forma.

Ello sin perjuicio de lo planteado por el Consejo General y la Legislatura local, en el sentido de que el término citado corrió en exceso, ya fuera si se enderezaba contra el acuerdo del Consejo General o contra el decreto legislativo número 365, dado que tales resoluciones se publicaron en el medio de difusión oficial de la entidad, el treinta de diciembre de dos mil seis, razón por la cual, estiman que el mencionado plazo abarcó del dos al cinco de enero de dos mil siete, siendo el caso que la demanda se presentó hasta el día once siguiente, por lo que señalan que el medio impugnativo deviene extemporáneo.

En efecto, si bien es cierto lo que afirman las responsables, en cuanto que la demanda del presente juicio se presentó el día once de enero de dos mil siete, cuando, desde su perspectiva, se debió presentar a más tardar el cinco de enero, no menos cierto resulta, que tal apreciación se actualiza únicamente en las condiciones ordinarias, contempladas por el legislador, que en el caso no concurren respecto de las cuestiones relacionadas con las población indígena residente en el municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca.

Ciertamente, el artículo 30, apartado 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone que no requerirán de notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos y resoluciones que, en términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente deban hacerse públicos a través del Diario Oficial de la Federación o los diarios o periódicos de circulación nacional o local, o en lugares públicos o mediante la fijación de cédulas en los estrados de los órganos respectivos.

Dicho precepto es el que toman en consideración las autoridades precisadas para sustentar su afirmación de que la promoción del presente juicio fue realizada en forma extemporánea.

Sin embargo, el dispositivo en comento no es el único que rige las cuestiones atinentes de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando son promovidos por los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para la defensa de tales prerrogativas, mismas que se encuentran íntimamente vinculadas con los derechos de autonomía política de las colectividades indígenas.

En efecto, como se destacó en el considerando segundo de esta ejecutoria, el artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce como derechos de las colectividades indígenas y de los individuos quienes las integran, como garantía específica tendiente a conseguir su acceso pleno a la jurisdicción estatal, que en todos los juicios y procedimientos en los cuales sean parte, individual o colectivamente, a tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, con respecto a los preceptos de la propia Ley Fundamental.

El mandato en cuestión se encuentra igualmente establecido en los artículos 14, fracción VI de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Por su parte, en consonancia con lo anterior, en términos del artículo 8, apartado 1 del *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*, cuando se aplique la legislación nacional (en este caso, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) a los pueblos indígenas (y sus integrantes) deben tomarse en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

El mandato en comento se traduce en el deber del órgano judicial o jurisdiccional competente para conocer y resolver de la controversia en la cual formen parte los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas (individual o colectivamente) de interpretar las disposiciones constitucionales y legales que rigen el proceso contencioso y la materia sustantiva del litigio, con especial consideración de las normas consuetudinarias indígenas del caso y de las particulares condiciones o cualidades culturales del pueblo o comunidad de que se trate, mismas que comprenden los modos de vida y costumbres, los conocimientos y el grado de desarrollo artístico, científico o industrial de un determinado conglomerado humano socialmente cohesionado, que les identifica entre sí y les permite autoadscribirse como miembros de ese grupo social.

Tales costumbres y especificidades culturales de los pueblos y comunidades indígenas deben ser ponderados por el juzgador al momento de resolver la controversia o litigio en el cual sean parte los integrantes de estas colectividades, pero también al momento de analizar la satisfacción de los requisitos de procedencia de algún juicio o recurso, dada la importancia que revisten, pues únicamente mediante su acreditación es factible estudiar el fondo del asunto y, en su caso, obtener una tutela judicial completa y efectiva, lo cual es, además, congruente con la finalidad de la disposición constitucional según se estableció en el considerando segundo, pues con la misma se pretende hacer compatible, en la medida de lo posible y dentro de los parámetros de la Carta Magna, la impartición de justicia con la cultura y cosmovisión indígena, de tal suerte que estos justiciables no perciban a la jurisdicción estatal y los órganos que la ejercen como entidades ajenas e incompatibles con su entorno.

De igual forma, la disposición en cita procura que el juzgador esté en posibilidad de analizar los alcances de las normas indeterminadas y abstractas, dispuestas por el legislador para la generalidad de los casos, cuando están involucrados indígenas, cuyas conductas y comportamientos responden a sus propias tradiciones y costumbres, así como a las particulares condiciones en que desarrollan su vida, que no necesariamente son coincidentes con los elementos considerados por el legislador al momento de elaborar las leyes para fijar aquellas hipótesis normativas generales.

Sobres estas bases, es decir, si se toman en cuenta las especificidades culturales indígenas, resulta claro que la publicación en el *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* de treinta de diciembre de dos mil seis, del decreto número 365 de la legislatura local no puede considerarse un medio apto y suficiente para difundir o comunicar a los destinatarios del acto su contenido, que es el presupuesto considerado por el legislador para relevar de la carga a la autoridad de notificarlo personalmente, y por tanto, no admite servir de base para constatar la oportunidad en la presentación de la demanda.

La razón de ser de la norma prevista en el artículo 30, apartado 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral radica en que el legislador estimó que, en atención a las características que presentan los actos vinculados con los procesos electorales y el interés que representan como información para la ciudadanía, los diarios y periódicos oficiales, así como los demás que tengan circulación nacional o local, por cuanto interesa a efectos de esta resolución, constituyen los medios adecuados e idóneos para hacer notorio o patente para una determinada colectividad o demarcación, es decir, para difundir, divulgar o extender el contenido del acto o resolución de que se trate, en razón de la amplia circulación de los medios de comunicación e información impresos señalados, y por estar redactados en el lenguaje común del país.

Sin embargo, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, particularmente de aquellos asentados en zonas o localidades preponderantemente rurales, con escasos o precarios medios de transportes y de comunicación, que por lo mismo padecen altos índices de pobreza y marginación, que a su vez se traducen en niveles de escolaridad menores en relación con el resto de la población, con la consecuente extensión más o menos generalizada del analfabetismo, parece claro que no se surten los elementos considerados por el legislador para dotar de eficacia publicitaria a los actos o resoluciones publicadas en los diarios o periódicos oficiales, dado que en localidades en las cuales la población presenta las características señaladas, las publicaciones de este tipo no tienen la circulación suficiente y, cuando llega a circular, no siempre es en la misma fecha en que se publicó, además que la escasa escolaridad, así como las circunstancias propias de las costumbres del pueblo o comunidad, en donde la lengua indígena constituye un eje fundamental en las relaciones sociales, siendo en algunos casos el único sistema de comunicación verbal y escrito al que tienen acceso un número determinado de sus miembros, inhiben a las publicaciones de esta clase su eficacia comunicativa, presupuesto de la norma en comento.

En esas particulares circunstancias, que el Poder Revisor de la Constitución, el legislador ordinario y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México ordenan al juzgador tomar en cuenta al momento de resolver los asuntos de su competencia, cuando son parte del juicio o recurso integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, es válido considerar que lo previsto en el artículo 30, apartado 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no resulta exactamente aplicable para regir supuestos como el señalado, al no surtirse el presupuesto estimado por el legislador para dotar de eficiencia y generalidad a tales publicaciones.

En el caso, la lectura integral del decreto número 365 revela que el mismo está dirigido a los habitantes del municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, pues ratifica la declaratoria emitida por el Consejo General del órgano electoral local, en el sentido de que en dicha localidad no existen las condiciones necesarias para llevar a cabo elecciones bajo las normas de usos y costumbres. Esto es, no se trata de disposiciones de carácter general que normen un conjunto indeterminado de supuestos o casos, sino que más bien es un acto materialmente administrativo, por cuanto contiene normas jurídicas individualizadas.

Ante tal situación, como los destinatarios son integrantes de una colectividad indígena y la temática del acto de autoridad versa sobre la imposibilidad de ejercer sus derechos políticos de votar y ser votados, es incuestionable que la determinación debía comunicarse en forma efectiva a quienes el acto se dirigió, para que de esta forma estuvieren en posibilidad real de decidir la postura que adoptarían respecto de la decisión, y para ello debió sopesar las particulares condiciones de la comunidad y sus especificidades culturales.

Esto es, la legislatura local debió tomar en consideración que la generalidad de las comunidades indígenas, no cuentan con los medios y las vías de comunicación debidamente desarrollados, para tener conocimiento oportuno de la publicación oficial. De igual forma, debió estimar las condiciones sociales, políticas y geográficas del municipio de Tanetze de Zaragoza, con el fin de cerciorarse que sus habitantes tuvieran pleno acceso, conocimiento y entendimiento claro del acto que en, un momento dado, pudiera depararles algún perjuicio.

El deber de actuar en los términos apuntados deriva de lo previsto en el artículo 30 del citado Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, según el cual los gobiernos deben adoptar medidas que vayan acorde con las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas, con el fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente los derivados del propio convenio (entre los cuales están las prerrogativas ciudadanas de participación política), como sería, con carácter ejemplificativo, la utilización de traducciones escritas y otras formas comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

En la publicación intitulada *“Oaxaca. Perfil Sociodemográfico. XII Censo General de Población y Vivienda 2000”*, cuya versión electrónica puede ser consultada en la página de Internet del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (www.**inegi**.gob.mx), se da cuenta que los resultados del censo precisado mostraron que en Tanetze de Zaragoza se reportaron 1,274 personas de quince años o más, de entre quienes 1,152 se consideraron analfabetas (el 90.42%) y 121 analfabetas (el 9.49%), en tanto que respecto de un individuo no se especificó su condición sobre el particular.

De acuerdo con estas cifras, el porcentaje de población de quince años y más que es alfabeta en el municipio de Tanetze de Zaragoza es correspondiente con la media nacional, que según el XII Censo General de Población es de 90.5%, y superior a la registrada en Oaxaca en el año dos mil, de 78.4%.

Por su parte, conforme los datos relativos al Conteo de Población y Vivienda 2005, igualmente consultables en la página electrónica recién precisada, en Tanetze de Zaragoza se registran 1,327 personas residentes que cuentan con cinco años y más, y hablan alguna lengua indígena (1,323 hablan zapoteco, 1 chinateco, 1 mazateco y en los dos casos no se especificó). De este universo, 41 personas no hablan español (con excepción de un caso que no se detalla, todos hablan exclusivamente lengua zapoteca), en tanto que respecto de 28 personas no se precisa su condición.

La página electrónica del gobierno del Estado de Oaxaca, a su vez, contiene un hipervínculo a la información de los ayuntamientos de la entidad, entre los cuales se encuentra listado, con el número 537, Tanetze de Zaragoza, que permite acceder a los datos estadísticos más representativos del municipio. (www.e-oaxaca.gob.mx/web/index/.php?option=com\_contant&task=viewdcid=54&itemid=67&mi\_id=541). De los mismos resulta relevante mencionar los siguientes:

**1)** 1,855 constituyen la población total;

**2)** La población de quince años o más analfabeta representa el 9.51% (alrededor de 176 individuos);

**3)** La población sin primaria completa de quince años o más alcanza el 49.25% (aproximadamente 913 personas);

**4)** El 54.86% de las viviendas reportan algún nivel de hacinamiento:

**5)** El 94.90% de la población está ocupada y tiene un ingreso de hasta 2 salarios mínimos;

**6)** El municipio *“cuenta con un mercado público, cuya tienda comunitaria y misceláneas en donde se abastece la población de los artículos de primera necesidad”*;

**7)** La mayoría de las 484 viviendas reportadas en el censo de población del año dos mil, son de pisos de tierra, muros de abobe y ladrillo, y techos de lámina y tejas;

**8) ”***Los medios de comunicación más importantes en el municipio son: caseta telefónica, oficina de correos y se escuchan algunas estaciones del Estado vecino de Veracruz. La línea que presta el servicio es la Benito Juárez*“;

**9)** En relación con las vías de comunicación, se dice que el municipio “*cuenta con un camino de terracería que conduce a Teviche y otro que conduce a San Juan Juquila Vijanos*”;

**10)** El 94% de la población económicamente activa se dedica a la agricultura, ganadería, caza y pesca; un 1% al sector secundario (minería, petróleo, industria manufacturera, construcción y electricidad); el 4% al comercio o la prestación de servicios, y a otras actividades el restante 1%; y

**11)** Además de la cabecera municipal, la principal localidad es la agencia municipal de Santa María Yaviche. La superficie total del municipio es de 58.69 Kilómetros cuadrados.

De la información que antecede se puede concluir que el municipio de Tanetze de Zaragoza se caracteriza por concentrar núcleos poblacionales reducidos (la mayoría de sus 1,855 habitantes se concentra en dos localidades), mismos que no cuentan con vías de comunicación accesibles (los únicos caminos de acceso son de terracería) y los medios para comunicarse con otras poblaciones o con la capital de la entidad son sumamente limitados y no permiten un flujo informativo con el exterior rápido y eficiente (lo más representativo es una sola caseta telefónica y la oficina de correos, pues las emisiones radiales que se recepcionan corresponden a un Estado distinto).

La población económicamente activa se dedica preponderantemente a la agricultura y mantiene una precaria situación económica (casi el 95% percibe un máximo de dos salarios mínimos). Esta situación de marginación se traduce igualmente en bajos niveles de escolaridad y preparación profesional o técnica, pues si bien su porcentaje de alfabetos es similar al nacional (y mayor que el promedio en el Estado de Oaxaca), lo cierto es que casi la mitad de la población no cuenta con la instrucción básica completa, muy arriba de los porcentajes nacionales (18.1% en 2000 y 14.3% en 2005) y estatales (25% en el 2000 y 20.6% en 2005), según los resultados obtenidos en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y el Conteo de Población y Vivienda 2005.

También debe destacarse que aproximadamente un 3% de la población de Tanetze de Zaragoza, habla exclusivamente su lengua indígena, lo que impide a este sector siquiera equiparar las escasas oportunidades de obtener y difundir comunicación con que cuenta el resto de los residentes.

Ante este panorama, es incuestionable que no puede exigírseles a los ciudadanos de este municipio estar atentos de los actos y comunicados de autoridad que se difunden a través del periódico oficial de la entidad, pues no hay ni siquiera indicios que sugieran que dicho órgano de difusión se distribuya regularmente en el municipio en cuestión. Por el contrario, los elementos de información con los que se cuenta apuntan a la inexistencia de condiciones materiales reales para que la ciudadanía en general acceda o consiga oportunamente el periódico oficial, no sólo por los limitados medios de comunicación y de transporte con los que cuenta el municipio, sino también porque las condiciones de precariedad y marginación (económica, social y cultural) en que subsiste la población los obligue muy probablemente a destinar casi todos sus recursos y tiempo a obtener sus satisfactores básicos o primarios.

Así las cosas, no es dable sostener que a partir de que surtió sus efectos la publicación en el *Periódico Oficial del Estado*, del decreto número 365, emitido por Congreso Local, comenzó a correr el término para su impugnación, ya que, como se indicó, en la especie no se surten los presupuestos fácticos considerados por el legislador para que cobre aplicación lo dispuesto en el artículo 3º, apartado 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Con independencia de lo anterior, igualmente cabe concluir que el presente medio impugnativo fue promovido en tiempo si se toma en consideración, que la violación reclamada por los promoventes consiste, en última instancia, en la falta de celebración de elecciones regidas por usos y costumbres indígenas en el municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, en contravención del derecho de sufragio de los promoventes, en tanto el mencionado decreto número 365 prolonga la situación anómala en que se encuentra la localidad desde el año dos mil dos.

Desde esta perspectiva, es claro que en tanto subsista el mencionado decreto, permanece la situación contraria a derecho planteada por los inconformes (desconocimiento de su derecho político de sufragio), lo que le asemeja a los actos de tracto sucesivo, por cuanto sus efectos no se agotan o consuman en un solo momento, sino que, por el contrario se prolongan de forma encadenada e ininterrumpida en el tiempo, mientras se desplieguen las consecuencias normativas de la determinación.

Por tanto, como la violación sigue latente mientras está vigente el acto reclamado, debe concluirse que esta particularidad da lugar a que su impugnación, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pueda llevarse a cabo mientras esté vigente o surtiendo los efectos el acto combatido, pues al ser éste de tracto sucesivo, sus efectos constantes y continuos provocan el renacimiento o desplazamiento constante de la base para computar el plazo para la promoción del medio impugnativo, de manera que, ante la permanencia de dicho desplazamiento, no exista base para considerar que el plazo señalado haya concluido.

Sirve de apoyo a la consideración precedente el criterio contenido en la tesis relevante visible en la página 773 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, del siguiente tenor:

**“PLAZOS LEGALES. SU COMPUTACIÓN PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO O LA LIBERACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.—**Un principio lógico que se ha aplicado para determinar el transcurso de los plazos legales para el ejercicio de un derecho o la liberación de una obligación, cuando se trata de actos de tracto sucesivo, en los que genéricamente se reputan comprendidos los que no se agotan instantáneamente, sino que producen efectos de manera alternativa, con diferentes actos, consistente en que mientras no cesen tales efectos no existe punto fijo de partida para considerar iniciado el transcurso del plazo de que se trate, ya que su realización constante da lugar a que de manera instantánea o frecuente, renazca ese punto de inicio que constituye la base para computar el plazo, lo cual lleva al desplazamiento consecuente hacia el futuro del punto terminal, de manera que ante la permanencia de este movimiento, no existe base para considerar que el plazo en cuestión haya concluido”.

Por las razones expuestas, se desestima la causa de improcedencia vinculada con la supuesta extemporaneidad del presente juicio.

**Definitividad y firmeza.** Por lo que se refiere a la obligatoriedad de agotar las instancias previas a que se refiere los artículos 10, párrafo 1, inciso d) y 80, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe decirse que en el caso los incoantes no se encontraban compelidos a agotar instancia local alguna, dado que para cuando se dictó el decreto número 365 y se promovió el presente juicio, en el sistema normativo del Estado de Oaxaca, no existía medio de impugnación que legitime a los ciudadanos para combatir las determinaciones del Congreso del Estado.

Ciertamente, con las reforma a la Constitución local, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* de veintiocho de septiembre de dos mil seis, en el artículo 25, base E, se atribuye al tribunal estatal electoral competencia para conocer de los recursos y medios de impugnación relacionados con las elecciones de concejales de los ayuntamientos por los regímenes partidos políticos y de usos y costumbres, empero, conforme el artículo noveno transitorio dicho tribunal debe continuar funcionando de acuerdo con las normas del código electoral vigente antes de la reforma, hasta en tanto sea emitida la nueva normatividad.

**Legitimación en la causa e interés jurídico.** Por otra parte, este órgano estima que, contrariamente a lo que aducen las autoridades responsables, los promoventes se encuentran legitimados y cuentan con interés jurídico para promover el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en atención a lo siguiente:

En primer término, debe decirse que la legitimación en la causa consiste en la identidad y calidad de la persona física o moral que promueve, con una de las autorizadas por la ley para combatir el tipo de actos o resoluciones reclamadas, por lo que tal legitimación es condición para que pueda proferirse sentencia de fondo.

Lo anterior determina que la legitimación del ciudadano o ciudadanos surge exclusivamente para impugnar actos o resoluciones donde pueda producirse una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata a sus derechos político-electorales, de conformidad con el artículo 79 de la adjetiva de la materia,

De ahí que esta Sala Superior ha sostenido que para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, se requiere la concurrencia de tres elemento esenciales, a saber: **1)** que el promovente sea un ciudadano mexicano; **2)** que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y **3)** que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Esto de conformidad con la tesis de jurisprudencia S3ELJ02/2000, consultable en las páginas 166 a 168 en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005,* bajo el rubro “**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA”**.

Respecto al primer elemento en cuestión, debe decirse que nadie les niega la calidad de ciudadanos a los incoantes, ya que dicha calidad es menester presumirla como una situación ordinaria, y en el caso, no existe prueba en contrario que refiera que las personas que promueven el medio impugnativo de mérito, no cuenta con la calidad de ciudadanos mexicanos, por lo que se presume su situación como tales, dado que quien goza de una presunción a favor, no tiene que probar los extremos de la misma, y en el caso los miembros de esta comunidad indígena pueden promover el presente juicio.

En relación con lo anterior, debe desestimarse el planteamiento formulado por el Instituto electoral local, quien aduce que los ciudadanos no acreditaron su calidad de integrantes del municipio de Tanetze de Zaragoza, porque los promoventes enderezan su acción sobre la base de afirmar ser residentes en el aludido municipio y formar parte de la comunidad indígena respectiva y exigen el respeto de sus tradiciones y normas consuetudinarias para la elección de sus autoridades municipales, lo cual es suficiente para considerarlos como ciudadanos integrantes de dicha comunidad indígena, pues conforme el artículo 2, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. En todo caso, a quien afirme lo contrario corresponde aportar los medios de prueba atinentes (y no sólo oponer la presunta falta de documentación que corrobore la calidad con que se ostentan los demandantes), de acuerdo con el artículo 15, apartado 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, máxime si se considera que el propio instituto tuvo la posibilidad de cotejar dicha situación con el padrón electoral que obra en su poder a fin de poder determinar lo conducente.

Ahora bien, en lo tocante al segundo elemento, en concepto de esta Sala Superior, los actores cuenta con legitimación para promover el juicio, pues con apoyo en el artículo 79 del que ya se ha hecho mención, es un hecho indudable, que los promoventes, mas allá de que se ostenten con la calidad de *“Comisión de Ciudadanos para el Restablecimiento de los Poderes Municipales”*, ello no significa que no concurran con la de ciudadanos en lo individual para ejercer su derecho de acción, al aducir que fue violentado un derecho político-electoral.

Respecto del tercer elemento en cita, es suficiente que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatida se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos-electorales mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones.

En la especie, tal requisito se colma al señalar los actores que se les ha violentado su derecho a votar y ser votados, dado que desde el año dos mil dos, en el municipio de Tanetze de Zaragoza, no se han elegido democráticamente sus concejales.

Y toda vez que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano constituye el medio idóneo para reparar los derechos que se aducen como violados, mediante el dictado de la resolución respectiva, es claro que los promoventes cuentan con interés jurídico para incoar el presente medio impugnativo.

Al no advertir esta Sala Superior la existencia de alguna causa que impida el dictado de una resolución de fondo en el presente juicio, lo procedente es analizar los motivos de disenso planteados por los demandantes.

**QUINTO. Estudio de fondo.** En el presente juicio la cuestión a dilucidar consiste en determinar si el decreto número 365, emitido por la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el cual ratifica la determinación del Consejo General del instituto electoral de la entidad, en el sentido que en el Municipio de Tanetze de Zaragoza, no existen las condiciones para celebrar elecciones regidas por las normas del derecho consuetudinario y autoriza al titular del Poder Ejecutivo local, para nombrar un representante que se haga cargo del gobierno municipal, resulta violatorio de los derechos político-electorales de los actores.

Sostienen los promoventes que, desde el año dos mil dos, en el municipio de Taneteze de Zaragoza, no se elige democráticamente a sus autoridades, pese a que han realizado múltiples gestiones ante instancias locales y federales.

No obstante ello, afirman que en el mes de diciembre del año dos mil seis, se emitió una declaratoria de inexistencia de condiciones adecuadas en dicha localidad, para celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres, sin embargo, afirman que dicha declaratoria se realizó sin la indagación de las condiciones que prevalecían en el municipio y sin el consentimiento de los ciudadanos.

De lo anterior se infiere una conculcación al derecho político-electoral de los actores para votar y ser votados, toda vez que la señalada determinación no se encuentra debidamente fundada y motivada, razón por la cual su pretensión última se hace consistir en que se ordene la emisión de la convocatoria correspondiente, a fin de que se realicen las elecciones de concejales.

En tales condiciones, lo procedente será analizar el contenido del decreto de ratificación número 365 por parte de de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca, a efecto de valorar si se encuentra debidamente sustentado.

El decreto impugnado es del tenor siguiente:

**“LA QUINCUAGESIMA NOVENA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, ERIGIDA EN COLEGIO ELECTORAL.**

DECRETO No 365.

**DECRETA:**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** La Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ratifica el acuerdo y declaratoria emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, de fecha 20 de diciembre de 2006, que establece en el Municipio de **TANETZE DE ZARAGOZA**, no existieron condiciones necesarias para llevar acabo el respectivo procedimiento de renovación de Concejales al Ayuntamiento bajo régimen de normas de derecho consuetudinario, en el proceso electoral ordinario 2006. Por lo que en términos del artículo 34 segundo párrafo de la Ley Municipal para el Estadote Oaxaca, por ponerse en peligro la paz pública, la estabilidad de las instituciones, se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo para que nombre a un nuevo representante que se haga cargo del gobierno municipal, hasta en tanto existan las condiciones para nombrar a un Consejo Municipal, en términos de los artículos 59 fracción XIII y 79 fracción XV de la Constitución Política del Estado.

**TRANSITORIOS:**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrara en vigor el día 1º de enero de 2007.

Publíquese en el Periódico del Gobierno del Estado.

**SEGUNDO.-** Comuníquese esta determinación al Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos del cumplimiento al presente Decreto.

**TERCERO.-** Comuníquese esta determinación al Instituto Estatal Electoral, para los efectos constitucionales y legales”.

Del texto transcrito, se desprende que el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca emitió un acuerdo en franca violación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que omite fundar y motivar su determinación de ratificar el acuerdo de la autoridad electoral local y, respecto de la autorización para el nombramiento de un administrador municipal, no se expresan motivos o razones claras y suficientes.

Esta Sala Superior en forma reiterada ha sostenido que la fundamentacion y motivación con que debe contar todo acto de autoridad que cause molestias, debe encontrarse sustentada en lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, se debe expresar con precisión el precepto aplicable al caso y señalar concretamente las circunstancias especiales, razones particulares y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión; debe existir además, una precisa adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso planteado, es decir que se configuren las hipótesis normativas.

Para que exista motivación y fundamentación, basta que quede claro el razonamiento sustancial sobre los hechos y causas, así como los fundamentos legales aplicables, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado, en este tenor, la ausencia total de motivación o de la argumentación legal, o bien, que las mismas sean tan imprecisas que no den elementos a los recurrentes para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, da lugar a considerar la falta de motivación y fundamentación.

En tal sentido, por fundamentación se entiende la exigencia a cargo de la autoridad de expresar el precepto legal aplicable al caso concreto, en tanto que la motivación se traduce en demostrar que el caso está comprendido en el o los supuestos de la norma.

A fin de precisar las anteriores ideas, debe señalarse que la falta de dichos elementos, se da cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que hayan considerado para estimar que el caso puede adecuarse a la norma jurídica; Y la indebida fundamentación, se advierte cuando en el acto de autoridad sí se invoca un precepto legal, pero el mismo no resulta aplicable al caso por diversas características del mismo que impiden su adecuación a la hipótesis normativa, y respecto a la indebida motivación se da en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero las misma se encuentra en completa disonancia con el contenido de las norma legal que se aplica al caso.

Lo que antecede encuentra su sustento en la Tesis Aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1816, del rubro siguiente: ***“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR”.***

La garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad, puede verse cumplida de diferente manera, dependiendo de la autoridad de la que provenga el acto y de la naturaleza de éste, dado que mientras más concreto e individualizado sea el acto se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida dicha garantía, a diferencia de cuando el acto tiene una naturaleza de carácter abstracto, general e impersonal, el cumplimiento a tal garantía se ve cumplido con la observancia de diversos elementos.

Es decir, al provenir el acto impugnado de un órgano legislativo, se podría dilucidar en un primer momento que la obligación de fundar y motivar se satisface de manera distinta, por el hecho de tratarse de un decreto emitido por una legislatura local, ya que, dada la naturaleza y característica de los actos que emiten, como lo son las leyes, las cuales gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, empero, en el caso, aún y cuando el Congreso expidió el decreto reclamado en ejercicio de las facultades que le confiere la ley, es indudable que dicho decreto se encuentra dirigido a una comunidad indígena, por cuanto se limita a ratificar la decisión de establecer la falta de condiciones necesarias para renovar concejales al ayuntamiento de Tanetze de Zaragoza, efectuada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, lo que denota que no se está en presencia de una norma o disposición de carácter u observancia general, abstracta e impersonal, es decir, con características de ley, sino se encuentra dirigido a individuos de ciertos conglomerados más reducidos e indígenas, pertenecientes al municipio precisado en dicho decreto.

Por lo que en el caso, se debe respetar la manera ordinaria de satisfacer la garantía de fundamentación y motivación, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional, provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada, para librarse de ese acto de molestia. Es decir, el surtimiento de los requisitos de fundamentación y motivación en la forma ordinaria está referido a aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional, como sucede en la especie.

En el caso, el Decreto 365 adolece de la debida fundamentación y motivación, en atención a siguiente:

En su artículo único, el Congreso local ratifica el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, sin hacer mención de las normas que lo facultan para ello, ni las circunstancias o motivos específicos que, en su concepto, justifiquen tal proceder ya que sólo se limita a referir los artículos 34, segundo párrafo de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, el cual establece que no se celebrarán nuevas elecciones en los casos en que se ponga en peligro la paz pública y la estabilidad de las instituciones a juicio del mismo Congreso y, en ese caso se procede a designar un consejo municipal; y los numerales 59 fracción XIII y 79 fracción XV de la Constitución Política del Estado, los cuales a su vez disponen, las facultades tanto del Congreso local como del Gobernador del Estado, para que el segundo proponga la integración de los consejos municipales y el primero en atención a dicha propuesta, los designe.

Es decir, el Congreso local, únicamente invoca la normativa aplicable en el supuesto de la no celebración de elecciones en un ayuntamiento del estado en cita, así como de las atribuciones con las cuales cuenta el órgano legislativo y el titular del Poder Ejecutivo para el nombramiento de un representante municipal y, evidentemente, de un consejo municipal; pero no señala en atención a qué estima, el porqué se pone en peligro la paz pública y la estabilidad de las instituciones, ni con base en qué se acreditaron esos supuestos en el municipio de Tanetze de Zaragoza.

De igual forma, se limita a ratificar el contenido del acuerdo, sin cerciorarse de que el mismo se encontrara dictado con apego a la legalidad, esto es, no se cercioró que dicha determinación a su vez, carecía de la debida fundamentación y motivación.

Esto es así, ya que en uso de facultades debió haberle dado una debida revisión al acuerdo en comento, con el fin de que verificará las consideraciones que fueron materia de la declaración, pero, en contrario a ello, simplemente lo hace suyo sin mediar ninguna consideración al respecto.

Ahora bien, el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, tiene lo siguiente:

Para su aprobación, se emitió un informe por parte del Director de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, el cual obra en copia certificada en autos a foja 140, mismo que pertenece al expediente 541/III/UC/06 del señalado instituto, respecto al municipio de Tanetze de Zaragoza, el cual acompañó en copia certificada en su informe justificado el Congreso local.

En dicho informe se refiere, que el veintiuno de febrero de año próximo pasado, el citado funcionario electoral realizó una solicitud al administrador del municipio de referencia, a fin de que informara por escrito, los detalles de hora, lugar y fecha en que se realizaría la asamblea general comunitaria con el efecto de elegir concejales al ayuntamiento para el periodo de dos mil siete.

Asimismo el citado funcionario, relata que durante los meses de abril a noviembre de dos mil seis, mantuvo una comunicación constante con el administrador municipal para el mismo efecto, y en atención a ello fueron recibidos en el instituto, los oficios 110/2006 y 126/2006 de diecisiete de octubre y treinta de noviembre respectivamente, ambos de dos mil seis, donde dicho administrador informó al respecto, que: *“no existían las condiciones necesarias para la realización de la asamblea de autoridades municipales, en razón de que los grupos políticos existentes, en ningún momento acudieron con la autoridad para tomar acuerdos en conjunto y realizar la asamblea. Además actualmente existe riesgo de enfrentamiento entre los grupos políticos”.*

En el primero de los oficios relatados, el administrador municipal señaló, entre otras cosas, que existía un rompimiento entre diversos grupos del municipio, uno al que refiere como “Comisión para el Bienestar del Pueblo de Tanetze de Zaragoza” donde refiere en específico, a dos ciudadanos, uno que se ostenta como Presidente Popular Autónomo y otro como Síndico Municipal y por otro lado, un segundo grupo llamado “CROCUTM A.C.”, relatando para el caso que no había podido llamar al dialogo a fin de fijar la fecha y hora de la asamblea de elección, aduciendo el hecho de que no existían condiciones de paz y tranquilidad social.

En su segundo oficio, el administrador municipal, señala a diversos grupos como los causantes del “*rompimiento del tejido social”*, como el grupo “C.I.P.O R.F.M.”, a los que vincula con la “A.P.P.O”, y al grupo “CROCUTM A.C.”, aduciendo que los mismos siguen con sus diferencias ideológicas, por lo que el administrador ha estado a la espera de dichos grupos dialoguen y puedan resolver sus diferencias. Por ello refiere que no es posible convocarlos a una reunión general, dado que se podría producir un enfrentamiento entre ciudadanos, concluyendo en su oficio, que dada la situación política, no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo elecciones de autoridades municipales.

De lo visto, con base en los dos oficios remitidos por el administrador municipal, el Director de Elecciones por Usos y Costumbres, emitió su *“INFORME DE ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL MUNICIPIO DE TANETZE DE ZARAGOZA, VILLA ALTA, OAX., QUE DE ACUERDO A SUS TRADICIONES Y PRACTICAS DEMOCRÁTICAS ELIGE A SUS CONCEJALES CON DURACIÓN EN EL CARGO DE UN AÑO”*, los cuales no se pueden considerar suficientes para tal efecto.

Esto es así, ya que no puede tenerse como cierto que el director referido mantuviera “comunicación constante” con el administrador municipal, para solicitarle información respecto a la elección municipal como refiere en su informe, dado que de autos no se desprende ningún constancia que corrobore lo expresado en el informe respectivo.

Posteriormente y siguiendo el curso que en el tiempo tomaron los hechos, y con base en el citado informe, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, emitió el multimencionado acuerdo, que a la letra dice:

*““…ANTECEDENTES*

1. *EN TERMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 114, DEL CODIGO DE INSTITUCIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA, POR ACUERDO DE ESTE CONSEJO GENERAL, APROBADO EN LA SESION ORDINARIA CELEBRADA EL OCHO DE ENERO DEL DOS MIL CUATRO, SE PRECISARON LOS MUNICIPIOS QUE RENOVARAN A SUS CONCEJALES BAJO EL REGIMEN DE NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO, Y SE ORDENO LA PUBLICACION EN EL PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO. DEL CATALOGO GENERAL DE LOS MISMOS, EN EL QUE SE ENCUENTRA EL MUNICIPIO DE TANETZE DE ZARAGOZA.*
2. *CON FECHA SIETE DE SEPTIEMBRE DEL DOS MIL SEIS, MEDIANTE OFICIO NÚMERO IEE/PCG/0518/2006, ESTE INSTITUTO REQUIRIO AL ADMINISTRADOR MUNICIPAL DE TANETZE DE ZARAGOZA, PARA QUE INFORMARA POR ESCRITO LA FECHA, HORA Y LUGAR EN LA QUE SE LLEVARIA A CABO LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA PARA LA ELECCION DE LOS CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DE ESE LUGAR, PARA EL PERIODO DOS MIL SIETE.*
3. *MEDIANTE OFICIO NUMERO 110/2006, FECHADO Y RECIBIDO EN ESTE INSTITUTO EL DIECISIETE DE OCTUBRE DEL PRESENTE AÑO, EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL DE TANETZE DE ZARAGOZA, INFORMO QUE DEBIDO AL ROMPIMIENTO SOCIAL QUE PADECE ESA COMUNIDAD POR EL ENFRENTAMIENTO ENTRE DIVERSOS GRUPOS POLITICOS, NO HA SIDO POSIBLE ESTABLECER UN DIALOGO ENTRE ELLOS, A FIN DE ACORDAR LA FORMA, FECHA Y LUGAR PARA LA CELEBRACION DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA CORRESPONDIENTE, YA QUE HASTA EL MOMENTO NO HAN EXISTIDO LAS CONDICIONES DE PAZ Y TRANQUILIDAD SOCIAL PARA HACERLO.*
4. *POSTERIORMENTE, EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL DE TANETZE DE ZARAGOZA, MEDIANTE OFICIO NUMERO 126/2006, FECHADO Y RECIBIDO EN ESTE INSTITUTO EL TREINTA DE NOVIEMBRE DEL DOS MIL SEIS, INFORMO A ESTE INSTITUTO QUE HASTA LA FECHA CONTINUAN LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS GRUPOS EN CONFLICTO DE LA COMUNIDAD, YA QUE INCLUSIVE SE CORRE EL RIESGO DE QUE AL CONVOCARLOS A UNA REUNION GENERAL, PODRIA PROVOCARSE UN ENFRENTAMIENTO ENTRE LOS CIUDADANOS, DADO LO CUAL, NO EXISTEN LAS CONDICIONES NECESARIAS DE TRANQUILIDAD Y PAZ SOCIAL, PARA LLEVAR A CABO LA ELECCION DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DE ESTE MUNICIPIO.*

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

1. *QUE EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 25, PENULTIMO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, Y 62, DEL CODIGO DE INSTITUCIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA, ESTE CONSEJO GENERAL COMO ORGANO SUPERIOR DE DIRECCION, TIENE LA OBLIGACION INELUDIBLE DE VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y ORDINARIAS EN MATERIA ELECTORAL, Y EN CONSECUENCIA, GARANTIZAR QUE SE RESPETEN Y PROTEJAN LAS TRADICIONES Y PRACTICAS DEMOCRATICAS DE LAS COMUNIDADES QUE ASI LO DETERMINEN.*
2. *QUE CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 125, DEL CODIGO DE INSTITUCIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA, EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA, ES COMPETENTE PARA CONOCER Y RESOLVER SOBRE LOS CASOS DE CONTROVERSIAS QUE SURJAN RESPECTO DE LA RENOVACIÓN DE AYUNTAMIENTOS BAJO LAS NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO.*
3. *QUE POR LO EXPUESTO EN EL CAPITULO DE ANTECEDENTES DEL PRESENTE ACUERDO, Y CON VISTA EN LOS OFICIOS PRESENTADOS POR EL ADMINISTRADOR MUNICIPAL DE TANETZE DE ZARAGOZA, PERTENECIENTE AL III DISTRITO ELECTORAL, CON CABECERA EN IXTLAN DE JUAREZ, SE ADVIERTE QUE EN ESTE MUNICIPIO NO EXISTEN LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA ESTABLECER LAS BASES MINIMAS TENDIENTES A LA REALIZACION DE LA ELECCION DE CONCEJALES A DICHO AYUNTAMIENTO, POR LO QUE ESTE CONSEJO GENERAL, A FIN DE GARANTIZAR LA ESTABILIDAD POLITICA Y LA PAZ SOCIAL EN ESE MUNICIPIO, DEBE EFECTUAR LA DECLARACION PERTINENTE Y REMITIR AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO EL EXPEDIENTE RESPECTIVO, PARA QUE EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, DETERMINE LO CONDUCENTE.*

*POR LO EXPUESTO EN LOS ANTECEDENTES Y CONSIDERANDOS PREVIOS, Y CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 25, PENULTIMO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA; 62, 71, RACCION XXXIII Y 125, DEL CODIGO DE INSTITUCIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA, ESTE CONSEJO GENERAL,*

***A C U E R D A:***

***PRIMERO.*** *SE DECLARA QUE EN EL MUNICIPIO DE TANETZE DE ZARAGOZA, OAXACA, PERTENECIENTE AL III DISTRITO ELECTORAL, NO EXISTEN LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA LLEVAR A CABO LA ELECCION DE CONSEJALES AL AYUNTAMIENTO, BAJO LAS NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO.*

***SEGUNDO.*** *PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, NOTIFIQUESE EL PRESENTE ACUERDO AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.*

***TERCERO.*** *PUBLIQUESE EN EL PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 70 Y 73, INCISO j), DEL CODIGO DE INSTITUCIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA…”.*

De la trascripción anterior, se desprende que el acuerdo está compuesto por una parte de antecedentes, en donde se relacionan los oficios aludidos. Posteriormente, en una parte considerativa, se invocan los artículos 25 penúltimo párrafo de la Constitución Política de Oaxaca, 62 y 125 del Código de Procedimientos Electorales del mismo estado, como fundamento del mismo acuerdo.

Por lo que hace al primero de los artículos mencionados debe decirse que no es aplicable al caso, ya que en el se refiere a lo relativo al tribunal electoral local, y respecto a lo numerales del código electoral que se precisan, los mismos establecen la competencia del instituto, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, para velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del mismo así como para conocer de los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario.

En el considerando tercero del acuerdo se señala que de conformidad con lo expuesto en el capítulo de antecedentes y en relación con los oficios del administrador municipal, se advertía la falta de condiciones necesarias para establecer las bases mínimas tendientes a la realización de la elección de concejales, por lo que a fin de garantizar la estabilidad política y la paz social del municipio, lo conducente era emitir la declaratoria correspondiente y remitir al Congreso Local el expediente respectivo.

De ahí es claro que el acuerdo en cuestión, se basa únicamente en los antecedentes derivados de los señalados oficios.

Esta Sala Superior estima que, resulta insuficiente para motivar el acuerdo en comento que se tome como base una apreciación subjetiva del administrador municipal del municipio de mérito, la cual no se encuentra sustentada por medio de convicción real alguno.

En efecto, la decisión de requerir al administrador municipal con el fin de que informara al instituto la fecha, hora y lugar de la celebración del acto o renovación de concejales del ayuntamiento, lo cual implica la determinación del momento y lugar de la jornada electoral, no es suficiente para determinar que en Tanetze de Zaragoza no existen condiciones para celebrar condiciones, máxime si se estima el hecho no controvertido, de que en dicha comunidad no se ha elegido a los concejales municipales desde el año dos mil dos.

Por el contrario, el instituto local, está obligado a allegarse de mas elementos para sustentar su declaración, por ejemplo, investigar *in situ*, las condiciones sociales y políticas en las cuales se encontraba la comunidad, y darle la suficiente importancia al hecho de que los derechos político-electorales de los ciudadanos residentes en el lugar de mérito, se han visto conculcados de manera grave con el paso del tiempo, a fin de tomar medidas tendientes para propiciar las condiciones para revertir esta flagrante violación, o por otro lado, solicitar la intervención del Congreso local o del Ejecutivo estatal a fin de restaurar el orden de dicha localidad.

Ello en virtud de que, resulta completamente ajeno al sistema de usos y costumbres, que rige la vida de la comunidad indígena de Tanetze de Zaragoza, la situación que en forma prolongada, casi ordinaria, posee una autoridad, cuya designación no es el resultado de la elección por la propia comunidad, y que como ha quedado señalado, esto acontece desde el año del dos mil dos, fecha en la que refieren se suscitó la desaparición de poderes decretada por la Legislatura local, por lo que la designación de un administrador municipal, debería estar en el campo de lo extraordinario y poco común y no, como resulta en el caso, la forma normal y ordinaria por la cual los habitantes de la comunidad tienen a su representante municipal emanado de una designación del Poder Ejecutivo y ratificado por el Poder Legislativo, hecho contrario a la elección de concejales por medio de asamblea popular, siendo esta una práctica y tradición democrática, avalada por la ley.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 25, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, es imperativo en el accionar del Instituto Estatal Electoral, sujetarse a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, asimismo esta compelido a dar vigencia a la prescripción constitucional de que las elecciones deben de gozar de un carácter de renovación periódica en los órganos de elección popular, a través de la voluntad del pueblo reflejada por medio del sufragio.

El instituto se encuentra obligado como órgano integrante del poder público al estricto apego a la legalidad, es decir sujetarse a lo que la ley le manda y ordena dentro del ámbito de sus atribuciones, con el fin de contribuir al pleno desarrollo de la expresión popular reflejada en el voto ciudadano, en cualquiera de sus formas como lo establece el artículo 116 constitucional, párrafo segundo, fracción IV, inciso b).

De igual forma, tanto en la Constitución Federal como local, se establece el reconocimiento a la autonomía de los pueblos indígenas a fin de elegir a sus autoridades municipales, para lo cual el legislador está compelido a desarrollar las normas específicas mediante las cuales se promuevan y regulen de forma precisa dicho tipo de elección, todo ello en cuanto a los usos y costumbres de cada comunidad indígena.

Dentro de estas atribuciones que compelen a los órganos públicos a velar por el interés de los ciudadanos y en el caso, pertenecientes a una etnia indígena, debe señalarse que el actuar del instituto local, queda corto, ya que no dispuso, ni proveyó lo suficiente, razonable y necesario para que en la comunidad indígena de Tanetze de Zaragoza, sus habitantes pudieran elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de conformidad con el sistema de usos y costumbres.

Lo anterior se deriva de que, el instituto es la autoridad en la que se delega la función de organizar y desarrollar los actos encaminados a realizar las elecciones, cuestión misma que tiene el carácter de interés público, contribuyendo así al desarrollo de la vida democrática, el aseguramiento de los ciudadanos del ejercicio de los derechos político-electorales, así como el que la celebración de los comicios se de en forma periódica y pacífica.

Así las cosas, el procedimiento de requerir al administrador municipal con el fin de que informará al instituto la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del ayuntamiento, lo cual implica la determinación del momento y lugar de la jornada electoral, no es suficiente para establecer que el instituto cumple adecuadamente con sus fines, máxime el hecho no controvertido, de que en dicha comunidad no han contado con elección por el sistema de usos y costumbres desde el año dos mil dos, es decir, resulta un hecho grave el que los ciudadanos de Tanetze de Zaragoza, no tengan la posibilidad cierta de poder elegir a sus representantes municipales.

Por lo que, como ya se describió el solo requerimiento y su consecuencia dada, en dos oficios por los que sustancialmente el administrador municipal sostiene que no existen las condiciones necesarias para convocar a una asamblea general con efectos electivos, es claramente insuficiente para motivar el acuerdo de mérito.

Esto es así, dado que la consideración a la que pudo haber llegado el instituto local, en atribución de su facultad establecida en el artículo 125 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, donde se refiere que la autoridad administrativa electoral conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario, es la de buscar la conciliación entre las partes en conflicto.

Es decir, por ejemplo, pudo haber establecido los mecanismos que en competencia de sus facultades tiene, a fin dilucidar de manera cierta y real las condiciones sociales y políticas en las cuales se encontraba la comunidad, y darle la suficiente importancia al hecho de que los derechos político-electorales de los ciudadanos residentes en el lugar de mérito, se han visto conculcados de manera grave con el paso del tiempo y la autoridad no ha propiciado las condiciones para revertir esta flagrante violación, o por otro lado en vista de circunstancias graves o que salgan de las atribuciones compelidas al mismo instituto, dar parte a las autoridades competentes con el efecto de que se pueda, si fuera el caso, volver a la paz publica.

Mas aún, el Consejo General del instituto local electoral, con el fin de determinar la falta de condiciones para la celebración de comicios bajo las normas del derecho consuetudinario, no tomó en consideración la opinión de los habitantes de Tanetze de Zaragoza, cuestión a la cual estaba obligado, en atención al artículo 6, numeral 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del cual México forma parte, que a la letra señala:

*“1****.*** *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;”.*

De lo hasta ahora analizado puede afirmarse que el mencionado decreto se ratificó sin que se revisaran de manera puntual y clara las constancias bajo las cuales en un primer momento el instituto local llegó a la determinación que tomó, lo que a todas luces constituye una trasgresión a la debida fundamentación y motivación con la que debe contar todo acto de autoridad, de conformidad con el artículo 16 constitucional, ya que como ya se señaló, las personas a las que va dirigido el mismo deben conocer los preceptos normativos así como los hechos y razones que hayan sido tomados en cuenta para su emisión, con el fin de que, de ser el caso, puedan oponerse a través de los medios jurídicos que se encuentren a su disposición.

Por lo que debe tenerse en cuenta, que un acto adolece de una indebida fundamentación y motivación, cuando deriva directa e inmediatamente de los actos y omisiones de otro acto u omisión que violen alguna disposición constitucional, como, por ejemplo, cuando se viola el derecho de votar de los ciudadanos, a través de sus tradiciones y prácticas democráticas, a fin de elegir a los concejales de cierto ayuntamiento municipal. Lo anterior, en virtud de que no puede considerarse como motivación jurídicamente válida de un acto o resolución de una autoridad el que se base en otro que, a su vez, adolece de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Cuestión que como se ha sustentado, se da en el presente caso, por lo que debe arribarse a la conclusión que existe una relación causal, jurídicamente entendida como motivo determinante, cuando el posterior acto tiene su motivación o causa eficiente en los actos y omisiones inconstitucionales o ilegales de cierta autoridad, máxime cuando todos esos actos estén, en última instancia, involucrados por el alcance de su pretensión procesal derivada de su demanda.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis relevante S3EL 077/2002, consultable en la página 596 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005,* bajo el rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y** **MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE UN ACTO U OMISIÓN QUE, A SU VEZ, ADOLECE DE INCONS­TITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD”.**

Es decir, al tener su motivación el decreto legislativo en comento, de un acto que como se ha demostrado carece de la debida fundamentación y motivación, la consecuencia deberá ser por tanto ilegal.

En virtud de lo anterior, resulta claro que el Decreto 365 emitido por la Quincuagésima Novena Legislatura, impugnado por medio del presente juicio para la protección de los derechos político-electorales, adolece de la debida fundamentación y motivación.

Así las cosas y siendo esta Sala Superior, la autoridad jurisdiccional competente en la materia, a la cual le queda compelida la obligación de establecer debidamente el orden constitucional violado en casos determinados y restituir a los incoantes en el uso y goce del derecho político-electoral conculcado, a través de la resolución que al efecto se dicte, en conformidad con el artículo 84, apartado 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es que se estima pertinente revocar el Decreto de ratificación número 365 de la Quincuagésima Novena Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado el treinta de diciembre de dos mil seis, en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, en virtud de que las consideraciones por la cuales se ratificó el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, como se estimó en el cuerpo de esta sentencia, carecen de la debida fundamentación y motivación.

Esto es así, en el entendido de que la designación a que se hace referencia en el artículo único de dicho decretó, respecto a la autorización de designar un nuevo representante que se haga cargo del gobierno municipal, por parte del Gobernador del Estado, y que al momento de la notificación de la presente sentencia, se encuentre ya designado, quedará en el cargo, hasta que se dé el cabal cumplimiento a la presente sentencia, y en el caso de que aún no se haya realizado dicho nombramiento, el administrador actual deberá permanecer en el cargo hasta el momento en que tomen posesión los concejales respectivos, quedando constitucional y legalmente instalado el ayuntamiento municipal correspondiente, en términos de lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución federal, y 113, párrafos primero a tercero y fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Asimismo, se le deberá ordenar al señalado órgano legislativo, que emita un nuevo decreto que cumpla con las debidas garantías de fundamentación y motivación, lo cual se deberá realizar en un plazo no mayor de diez días, contados a partir de aquél en que reciba la notificación del acuerdo que en su oportunidad emita el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, en los términos ordenados en la presente ejecutoria.

De igual forma, debe ordenarse al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca que, en términos de lo previsto en los artículos 16, párrafo primero y segundo; 25, apartado A, fracción II, apartado C, párrafo primero; 29, párrafo segundo, y 113, párrafos primero a tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 18; 22; 23; 24, párrafo 1; 109; 110; 115; 120 y 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, y en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días, contados a partir de que sea notificado de la presente ejecutoria, disponga las medidas necesarias, suficientes y que resulten razonables para que, de acuerdo a una conciliación pertinente, consultas requeridas directamente con la ciudadanía y resoluciones correspondientes, se considere la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el municipio de Tanetze de Zaragoza, lo que se deberá materializar en un acuerdo que dicte dentro del término concedido.

En su actuación, el Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desordenes sociales al seno del municipio de Tanetze de Zaragoza.

Asimismo la referida autoridad electoral deberá remitir de inmediato a la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca, el acuerdo que en su oportunidad emita, así como la documentación que lo respalde, a efecto de que el referido órgano legislativo, dentro del plazo que se le concedió, determine lo que en derecho proceda, a través del decreto correspondiente, el cual debiera estar suficientemente fundado y motivado.

Las autoridades señalas, deberán remitir a esta Sala Superior copia certificada de las constancias relativas que demuestren el cumplimiento dado a la presente ejecutoria, en un plazo de cinco días hábiles contados, a partir del momento en que emitan las respectivas resoluciones.

Todo esto con apoyo en lo dispuesto por los artículos 17, párrafo tercero; 41 y 99 constitucionales, y acorde con los principios de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por este órgano jurisdiccional, sustentados en la vital importancia para la vida institucional del país y con objeto de consolidar el imperio de los mandatos que contiene la Constitución General de la República, sobre cualquier ley y autoridad, tales sentencias obligan a todas las autoridades, sobre todo, si en virtud de sus funciones, les corresponde desplegar actos tendentes a cumplimentar los fallos correspondientes.

Por lo expuesto y con fundamento, además, en los artículos 41, fracción IV, y 99 párrafo IV, fracción V, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso c); 187, y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 25 y 84, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **REVOCA** el Decreto número 365 de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado el treinta de diciembre de dos mil seis, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

**SEGUNDO.** Se **ORDENA** a la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca emita una nuevo decreto debidamente fundado y motivado, en los términos precisados en la parte final del Considerando Quinto de la presente sentencia.

**TERCERO.** Se **ORDENA** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de que disponga lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, se considere la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, por las razones y fundamentos que se precisan en el Considerando Quinto de esta sentencia.

**CUARTO.** Se concede a la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, un plazo de cinco días hábiles contados, a partir del día en que emitan las resoluciones correspondientes, para que remitan copia certificada de las constancias con las que se demuestren el cumplimiento dado al presente fallo.

**NOTIFÍQUESE. Personalmente** a los comparecientes, en el domicilio señalado para tal efecto, a los demás interesados **por estrados**, y **por oficio,** acompañando copia certificada de la presente resolución, al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, a la Secretaría General de Gobierno y al Congreso de la citada entidad federativa.

Hecho lo anterior, remítase el expediente al archivo jurisdiccional, como asunto concluido.

Así lo acordaron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Secretaria General de Acuerdos, autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

|  |  |
| --- | --- |
| **MAGISTRADA**  **MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA** | **MAGISTRADO**  **CONSTANCIO CARRASCO DAZA** |
| **MAGISTRADO**  **MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA** | **MAGISTRADO**  **JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS** |
| **MAGISTRADO**  **SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR** | **MAGISTRADO**  **PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ** |

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**SILVIA GABRIELA ORTIZ RASCÓN**

#### **CASO 1: COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA VS PARAGUAY 2005**

**Órgano CoIDH.**

**Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay**

**Resuelto el 17 de junio de 2005**

**Temática**

•Derechos económicos sociales y culturales

•Garantías judiciales y procesales

•Derecho a la integridad personal

•Derechos de los niños y las niñas

•Derecho a la vida

**Caso concreto**

El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por no haber garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Yakye Axa, lo cual generó numerosas afectaciones a sus miembros.

**Hechos**

1. La Comunidad Yakye Axa ("Isla de Palmas") es una comunidad indígena perteneciente al pueblo Lengua Enxet Sur. Los Lengua Enxet Sur, así como los Lengua Enlhet Norte, Sanapaná, Toba, Angaité, Toba Maskoy y Guaná, forman parte de la familia lingüística Lengua-Maskoy (Enhelt-Enenlhet) y ocupan ancestralmente el Chaco paraguayo.

2. Desde el año 1996 parte de la Comunidad Yakye Axa está asentada al costado de la ruta que une Pozo Colorado y Concepción en el Departamento de Presidente Hayes, frente a la alambrada de la Estancia Loma Verde. En este lugar se encuentran asentadas un número que oscila entre 28 a 57 familias. El grupo restante de miembros de la Comunidad Yakye Axa permanecen en las aldeas 20 de Enero, Alegre, Karanda, San Carlos, Para Todo´i, La Madrina y Santa Fe de la Estancia El Estribo o dispersas en otras estancias del Departamento Presidente Hayes en el Chaco paraguayo, tales como Makxlawaya, Naranjito, Espinillo, Concepción, La Palma-Loma Plata, Nueva Vida, Para Todo, Campo Largo, Lolita, Santa Ana, La Victoria, Paz del Chaco, entre otras.

3. A finales del siglo XIX grandes extensiones de tierra del Chaco paraguayo fueron vendidas a través de la bolsa de valores de Londres. En esa misma época y como consecuencia de la adquisición de estas tierras por parte de empresarios británicos, comenzaron a instalarse varias misiones de la iglesia anglicana en la zona. En el año 1907 W.B. Grubb fundó la Misión Makxlawaya dentro del territorio del pueblo indígena Lengua (Enlhet Norte y Enxet Sur) con la finalidad de iniciar su evangelización y "pacificación.

4. Después de la adquisición de la Estancia El Estribo, la iglesia anglicana promovió el asentamiento de los grupos indígenas establecidos en Makxlawaya en la nueva estancia. A principios del año 1986 los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa se trasladaron a El Estribo debido a las graves condiciones de vida que tenían en la Estancia Loma Verde donde los hombres no recibían sueldos o estos eran muy bajos, las mujeres eran explotadas sexualmente por obreros paraguayos y no contaban con servicios de salud ni alimentación suficiente

5. La Estancia El Estribo está ubicada en una zona de colonias menonitas, lejana a la morada de los que serían sus pobladores. Asimismo, el medio ambiente y los recursos naturales de la estancia, característicos del norte del Chaco, son diferentes a los propios del lugar de origen de estos grupos indígenas.

6. El traslado a la Estancia El Estribo no trajo consigo una mejoría en las condiciones de vida de los miembros de la Comunidad. La estancia tenía una extensión de 25.000 hectáreas y contaba con más de 3.000 mil habitantes. Los cultivos producían poco, en el área no había animales para cazar y los animales domésticos morían, por lo que fue necesario buscar trabajo fuera de la misma. La falta de agua y alimento ocasionó la muerte de muchos niños y niñas, jóvenes y ancianos. Dado que la Estancia El Estribo era el asentamiento principal de las comunidades indígenas de Makxlawaya, los miembros de la Comunidad Yakye Axa estaban marginados y no podían celebrar libremente sus prácticas culturales.

7. El 5 de octubre de 1993 el señor Tomás Galeano, en su carácter de líder de la Comunidad, presentó una comunicación al IBR, mediante la cual informó sobre el interés de la Comunidad indígena Yakye Axa de regresar a su territorio tradicional, ubicado alrededor de las estancias Loma Verde, Ledesma y Maroma del Distrito Pozo Colorado, departamento Presidente Hayes, y solicitó la legalización de un mínimo de 15.000 hectáreas dentro de dichas estancias a nombre de la Comunidad. Junto con dicha comunicación, presentó un censo de la Comunidad, en el cual se estableció que para ese momento estaba conformada por 221 miembros, agrupados en 57 familias.

8. Los miembros de la Comunidad Yakye Axa han sido víctimas de constantes amenazas y actos de hostigamiento durante el tiempo que han permanecido asentados al costado de la carretera pública que une Pozo Colorado y Concepción. Frente a estos hechos, los miembros de la Comunidad presentaron denuncias ante diversos órganos del Estado, sin que se conozca del inicio de algún tipo de investigación.

**Consideraciones de la CoIDH**

La Corte consideró oportuno recordar que, de conformidad con los artículos 24 (Igualdad ante la Ley) y 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción.

Dicha Corte señaló, en relación con el artículo 25 de la Convención, que la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.

La Corte señaló en otras oportunidades que el artículo 2 de la Convención, impone a los Estados Partes la obligación general de adecuar su derecho interno a las normas de la propia Convención, para garantizar así los derechos consagrados en ésta. Las disposiciones de derecho interno que sirvan a este fin han de ser efectivas, lo que significa que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido.

La Corte estuvo de acuerdo con el Estado en el sentido de que tanto la propiedad privada de los particulares como la propiedad comunitaria de los miembros de las comunidades indígenas tienen la protección convencional que les otorga el artículo 21 de la Convención Americana. No obstante, el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece prácticamente de sentido si no se ha establecido y delimitado física mente la propiedad.

**Reparaciones**

La Corte dispone que:

1. Esta sentencia constituye per se una forma de reparación.

2. El Estado deberá identificar el territorio tradicional de los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa y entregárselos de manera gratuita, en un plazo máximo de tres años contados a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos de los párrafos 211 a 217 de la presente Sentencia.

3. Mientras los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa se encuentren sin tierras, el Estado deberá suministrarles los bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia, en los términos del párrafo 221 de la presente Sentencia.

4. El Estado deberá crear un fondo destinado exclusivamente a la adquisición de las tierras a entregarse a los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa, en un plazo máximo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos del párrafo 218 de la misma.

5. El Estado deberá implementar un programa y un fondo de desarrollo comunitario, en los términos de los párrafos 205 y 206 de la presente Sentencia.

6. El Estado deberá adoptar en su derecho interno, en un plazo razonable, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas, en los términos del párrafo 225 de la presente Sentencia.

7. El Estado deberá realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos del párrafo 226 de la misma.

8. El Estado deberá publicar, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, al menos por una vez, en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, tanto la sección denominada Hechos Probados como los puntos resolutivos Primero a Décimo Cuarto de ésta. Asimismo, el Estado deberá financiar la transmisión radial de esta Sentencia.

9. El Estado deberá efectuar los pagos por concepto de daño material y costas y gastos dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del presente fallo, en los términos de los párrafos 195 y 232 de esta Sentencia.

La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma. El Estado deberá, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma.

**Resolutivos**

La Corte declara por unanimidad, que:

1. El Estado violó el Derecho a la Vida consagrado en el artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1. de la misma, en perjuicio de los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa en los términos de los párrafos 160 a 176 de la presente Sentencia.

Por cinco votos contra tres,

2. No cuenta con elementos probatorios suficientes para demostrar la violación del Derecho a la Vida consagrado en el artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de dieciséis miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa, en los términos de los párrafos 177 a 178 de la presente Sentencia.

Por siete votos contra uno,

3. El Estado violó los derechos a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial consagrados en los artículos 8 y 25, respectivamente, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1. y 2 de la misma, en perjuicio de los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa, en los términos de los párrafos 55 a 119 de la presente Sentencia.

4. El Estado violó el derecho a la Propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa, en los términos de los párrafos 123 a 156 de la presente Sentencia.

### **SENTENCIA** [**SUP-JDC-2569/2007**](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-02569-2007.htm)

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

**EXPEDIENTE: SUP-JDC-2569/2007**

**ACTORES: EPIFANIA QUIROGA PALACIOS y otros**

**AUTORIDADES RESPONSABLES: Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral Y OTRA.**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: GENARO ESCOBAR AMBRIZ**

México, Distrito Federal, a veintiocho de diciembre de dos mil siete.

**VISTOS** para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave **SUP-JDC-2569/2007,** promovido por Epifania Quiroga Palacios y otros mil sesenta y siete impugnantes, por su propio derecho, en contra de la Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, a fin de impugnar el Decreto número siete de fecha once de diciembre de dos mil siete, la publicación del mismo en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como el acuerdo de fecha veintinueve de noviembre del año en curso, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de la mencionada entidad federativa, por el que se declara la validez de la elección de ayuntamiento de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, y

**R E S U L T A N D O :**

**I. Antecedentes.** De las constancias que obran en autos, se desprenden los siguientes antecedentes:

**a). Procedimiento Electoral.** El trece de enero de dos mil siete, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca dictó el acuerdo en que precisó los municipios que renovarían a sus concejales bajo el régimen de Derecho consuetudinario, entre los cuales, incluyó a Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón.

**b). Asamblea General Comunitaria.** El dieciocho de noviembre del año en curso, se celebró la Asamblea General Comunitaria para la renovación de concejales en el Ayuntamiento de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca.

**c). Declaración de validez de las elecciones.** El veintinueve de noviembre del año en curso, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, emitió el acuerdo en que declaró válidas las asambleas de elección de concejales a los ayuntamientos, celebradas bajo el régimen de Derecho Consuetudinario, en diversos municipios, entre ellos, Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón.

**d). Calificación de la elección de consejales municipales.** El once de diciembre del año en curso, la Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, emitió el Decreto número Siete, mediante el cual declaró constitucionales y ratificó la declaración de validez, entre otras, de la elección de concejales al ayuntamiento del mencionado municipio.

Tal dictamen fue publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el día quince de diciembre de dos mil siete.

**II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** El veinte de diciembre del este año, Epifania Quiroga Palacios y otros mil sesenta y siete ciudadanos, ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de impugnar el Decreto número siete de fecha once de diciembre de dos mil siete, emitido por la Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral; la publicación del mismo en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como el acuerdo de fecha veintinueve de noviembre del año en curso, emitido por el citado Consejo General por el que se declara la validez de la elección en el municipio de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón.

**III. Recepción del expediente en Sala Superior.** El veintiséis de diciembre de dos mil siete, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior se recibió la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con sus anexos, así como el informe circunstanciado, rendido por el Presidente de la Gran Comisión del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca.

**IV. Turno.** Mediante proveído de veintiséis de diciembre de dos mil siete, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar el expediente **SUP-JDC-2569/2007** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V.** **Radicación y requerimiento.** Por acuerdo de veintisiete de diciembre de dos mil siete, el Magistrado Instructor acordó la radicación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano indicado al rubro y, requirió a los promoventes, al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, por conducto del Magistrado Presidente así como, a los Presidentes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de la Gran Comisión del Honorable Congreso, ambos del Estado de Oaxaca, remitieran diversa documentación a fin de lograr la debida integración del expediente respectivo.

**VI. Admisión de demanda y cumplimiento.** En proveído de veintisiete de diciembre de dos mil siete, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda del juicio de referencia y tuvo por cumplido el requerimiento realizado a los Presidentes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de la Gran Comisión del Honorable Congreso, ambos del Estado de Oaxaca.

**VII. Cumplimiento y cierre de instrucción.** Por acuerdo de veintiocho de diciembre de dos mil siete, se tuvo por cumplido el requerimiento que se efectúo tanto a los promoventes como al Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca y, por no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, se declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, ordenando formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

**PRIMERO.** **Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el juicio identificado al rubro, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 79 y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el cual se plantea la conculcación del derecho de votar y ser votado.

**SEGUNDO. Causal de improcedencia advertida por esta Sala Superior.** Esta Sala Superior advierte que con relación a Ofelia Ortega Flores, Fernando Palacios Cházares, Felipe Palacios Cházares, Ignacio Palacios García, Francisca Carrera Barbosa, Javier Carrera Álvarez, Elvira Varela Zárate, Moisés Romero Estrada, José Cortés, José Gómez Pérez y Catarina Cházares Cabanzo, se actualiza la prevista en el artículo 9, párrafo 1, inciso g), y párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que, en la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano bajo estudio, se incumple el requisito de hacer constar la firma autógrafa de los enjuiciantes o en su caso, estampar su huella digital.

De acuerdo con lo dispuesto por el mencionado artículo 9, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los medios de impugnación, incluido, evidentemente, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se deben presentar por escrito y cumplir, entre otros requisitos, con el de hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

A su vez, en el párrafo 3 del mismo precepto legal se ordena que, cuando el medio de impugnación incumpla alguno de los requisitos previstos en el citado inciso g) del párrafo 1 de tal artículo 9, se debe desechar de plano, en relación con lo anterior el artículo 11, párrafo 1, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé que cuando se haya admitido el medio de impugnación y sobrevenga una causa de improcedencia, procederá el sobreseimiento.

En el caso en estudio, como se observa de manera notoria e indubitable el escrito inicial de demanda no se encuentra firmado, ni tampoco está estampado algún otro signo quede autencidad al escrito, por los demandantes Ofelia Ortega Flores, Fernando Palacios Cházares, Felipe Palacios Cházares, Ignacio Palacios García, Francisca Carrera Barbosa, Javier Carrera Álvarez, Elvira Varela Zárate, Moisés Romero Estrada, José Cortés, José Gómez Pérez y Catarina Cházares Cabanzo.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que, con referencia a los citados promoventes, se actualiza la inobservancia del invocado requisito legal de procedibilidad que deben reunir los medios de impugnación, consistente, como se precisó en líneas anteriores, en que en el escrito, a través del cual promuevan se debe hacer constar la firma autógrafa del accionante, o en su caso, cualquier otro signo.

Como lo ha resuelto este órgano jurisdiccional federal, un presupuesto procesal de los medios de impugnación consiste en la prueba del acto jurídico unilateral con el cual se acredita el ejercicio del derecho de acción impugnativa electoral.

La firma autógrafa del actor en la demanda es, por regla, la forma apta para acreditar este requisito, porque el triple objeto de la firma autógrafa consiste en identificar a quien emite o suscribe un documento; en vincular al autor con el hecho jurídico *lato sensu* contenido en el documento y, en dar autenticidad al escrito respectivo.

Por tanto, la falta de firma autógrafa o de cualquier otro signo que de autenticidad al escrito de demanda respectivo, como puede ser la huella digital, genera la duda de la existencia del acto jurídico unilateral a través del cual se ejerce el derecho de acción, situación que determina la ausencia de un presupuesto necesario para constituir la correspondiente relación jurídica procesal.

Conforme con lo anterior, es evidente que en este particular se concreta la causal de notoria improcedencia y consecuente desechamiento de plano de la respectiva demanda, prevista en el artículo 9, párrafo 1, inciso g), y párrafo 3, relacionado con el 11, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que respecta a Ofelia Ortega Flores, Fernando Palacios Cházares, Felipe Palacios Cházares, Ignacio Palacios García, Francisca Carrera Barbosa, Javier Carrera Álvarez, Elvira Varela Zárate, Moisés Romero Estrada, José Cortés, José Gómez Pérez y Catarina Cházares Cabanzo, en virtud de que, como se ha analizado, no se hizo constar su firma autógrafa o huella digital en el escrito de demanda respectivo, motivo por el cual se debe sobreseer la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, única y exclusivamente respecto de los citados ciudadanos.

**TERCERO. Causales de improcedencia hechas valer por la autoridad responsable.** El Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado de Oaxaca, al rendir su informe circunstanciado aduce que la demanda debe ser desechada de plano, porque se actualizan las causales de improcedencia consienten en:

**– Falta de legitimación.** Los demandantes no acreditan ser originarios ni vecinos del Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, por lo que en términos del artículo 10, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, desde la perspectiva de la autoridad responsable carecen de legitimación para promover el medio de impugnación que se resuelve.

A juicio de esta Sala Superior la alegación resulta **infundada**.

Conforme, al artículo 2, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la conciencia de la identidad indígena debe ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones indígenas.

Por lo que, basta que un ciudadano viva o conviva en alguna comunidad que se rija por usos y costumbres para estimar que tiene la calidad de indígena.

En el caso, la presunción antes referida opera por lo que hace a los promoventes de este medio de impugnación, ya que, promueven como ciudadanos que habitan en la comunidad de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, para impugnar la elección de ayuntamiento por el régimen de Derecho Consuetudinario, por lo que si la autoridad responsable controvierte la calidad de los demandantes, es evidente que le corresponde la carga de desvirtuar la citada presunción, circunstancia que, en la especie, no acontece puesto que de las constancias que obran en el expediente indicado al rubro, no se advierte elemento de prueba que permita arribar a la conclusión de que los ahora accionantes no sean ciudadanos.

Aunado a que, al ser una elección que se rige por el Derecho Consuetudinario, no es indispensable que los promoventes demuestren ser habitantes de una determinada comunidad, ya que ello deriva de la vivencia y convivencia en la población, y no se requiere de otros elementos de prueba para comprobarlo; de ahí lo infundado del alegato que se examina.

**– El medio de impugnación no se promovió de forma individual.** En primer lugar, se aduce como causal de improcedencia el hecho de que los hoy actores promovieron este juicio para la protección de los derechos político-electorales en forma conjunta, y no en forma individual, lo anterior, en contravención a lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A juicio de esta Sala Superior, es **infundada** la causal de improcedencia, en virtud de lo siguiente:

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el requisito de procedibilidad relativo a que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sólo procederá cuando el ciudadano **por sí mismo y en forma individual** haga valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales, se refiere a que el ciudadano, no podrá promover juicio mediante representante o mandatario, es decir, no se admite en el mismo, representación, mandato o gestión de negocios alguna, por lo que la promoción se debe hacer directamente por el ciudadano que se ve afectado en sus derechos político-electorales.

En el caso que se analiza, el hecho de que los demandantes promuevan este juicio en un solo escrito de demanda, de manera alguna actualiza la causal de improcedencia invocada por el Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado de Oaxaca, ya que los ciudadanos promoventes, comparecen por sí mismos y por su propio derecho, sólo que aduciendo exactamente los mismos motivos de inconformidad, por lo que, atendiendo a una posible economía procesal prefirieron suscribir el mismo escrito de demanda, en lugar de presentar mil sesenta y nueve escritos con agravios idénticos, razón por la cual se debe concluir que, los hoy incoantes –coincidiendo en los términos del escrito de demanda- promueven este juicio de manera individual, por sí mismos y no mediante terceros que se ostenten como representantes, autorizados, apoderados o mandatarios de éstos, lo que se corrobora al final del escrito de demanda con la firma de los promoventes, colmando con ello el requisito que se análisis.

Lo anterior se sustenta en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/2005, emitida por esta Sala Superior, publicada en las páginas ciento cincuenta y ocho a ciento cincuenta y nueve de la Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Volumen “Jurisprudencia”, que literalmente señala:

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES PROCEDENTE CUANDO DIVERSOS ACTORES RECLAMEN SENDAS PRETENSIONES EN UNA MISMA DEMANDA**. Del contenido de los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se advierte que la exigencia relativa a que los ciudadanos promuevan el juicio de protección de los derechos político-electorales por sí mismos, determina que los actores no pueden ejercer la acción a través de un representante, apoderado, autorizado o personero en general, sino que lo tienen que hacer de manera personalísima, suscribiendo la demanda de propia mano, con su firma, así como las demás promociones que presenten en el juicio, actuando directamente en las diligencias a que puedan o deban comparecer durante el procedimiento; en tanto que la expresión en forma individual significa que los derechos político-electorales que defiendan, sean los que les corresponden como personas físicas en calidad de ciudadanos, y no los de entidades jurídicas colectivas de cualquier índole, de las que formen parte. Por tanto, ninguna de esas expresiones excluye la posibilidad de la acumulación de pretensiones individuales en una misma demanda, esto es, que diversos ciudadanos inicien un juicio mediante la suscripción de un solo escrito inicial, con sendas pretensiones de ser restituidos singularmente en el propio derecho individual, ya que en esta hipótesis, cada uno de los actores es un ciudadano mexicano, que promueve por sí mismo, dado que nadie lo representa, y lo hacen en forma individual, en cuanto defienden su propio derecho, como personas físicas en calidad de ciudadanos, y no los derechos de personas jurídicas o corporaciones de las que formen parte.

**– No existe violación a derechos político-electorales.** Manifiesta la autoridad responsable que el acto controvertido no afecta ninguno de los derechos político-electorales tutelados en el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que el juicio al rubro indicado, resulta improcedente.

Esta Sala Superior considera que la alegación hecha valer por la responsable es **infundada**, en razón de que, en conformidad con el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sin que sea necesaria la actualización de uno de los supuestos del artículo 80, párrafo 1, del citado ordenamiento.

Acorde con lo anterior, y en conformidad con la tesis de jurisprudencia S3ELJ02/2000, emitida por esta Sala Superior, consultable en la Compilación OficialJurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, volumen “Jurisprudencia”, visible en las páginas ciento sesenta y seis a ciento sesenta y ocho, con el rubro: “**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA**”, para la procedencia del juicio se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación, ya que en párrafos precedentes fueron motivo de análisis. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal y tiene como objeto determinar la procedibilidad del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos político mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía.

Así, en el juicio que se analiza, los demandantes aducen que se viola su derecho político-electoral de votar y ser votados, establecido en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, aducen los impetrantes, debido a diversos actos de intimación ocurridos durante el procedimiento de elección de concejales del Municipio de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, se les impidió votar y ser tomados en cuenta como aspirantes a concejales.

De lo anterior, resulta incuestionable que en el juicio al rubro citado, se surte el requisito de procedibilidad bajo estudio, en tanto que, los enjuiciantes argumentan hechos que pueden constituir una violación sus derechos político-electores de votar y ser votados, cuestión diferente es el que los conceptos de agravios sean fundados o no, ya que ello se deriva del estudio de fondo.

**– Presentación extemporánea de la demanda.** La autoridad responsable, señala que la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicado, fue presentada fuera del plazo legal establecido en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo cual se debe desechar de plano la demanda.

A juicio de esta Sala Superior, es **infundada** la causal de improcedencia bajo análisis, por lo siguiente:

Del examen del escrito de demanda de los accionantes y del informe circunstanciado rendido por la responsable, se advierte que el acto reclamado es el Decreto Número Siete, de fecha once de diciembre de dos mil siete, publicado el día quince de diciembre en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en tanto que la demanda fue presenta el día veinte de diciembre del año en curso.

El artículo 275 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca establece que:

Artículo 275.- No requerirán de notificación personal y **surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación** o fijación, **los actos o resoluciones que se hagan públicos a través del Periódico Oficial** o de los diarios o periódicos de circulación estatal o mediante la fijación de cédulas en los estrados de los órganos del Instituto y del Tribunal, o en los lugares públicos, en los términos de este Código.

De lo anterior se desprende que el acto reclamado fue publicado el día quince de diciembre de este año, pero surtió sus efectos, el inmediato día dieciséis, por lo que el plazo de cuatro días para presentar la demanda respectiva, transcurrió del diecisiete al veinte de diciembre del año en curso, por lo que, si la demanda se presentó el veinte de diciembre del año en curso ante la autoridad responsable, es incuestionable que la promoción del juicio al rubro citado, fue oportuna.

En tal virtud, se debe considerar que la promoción del medio de impugnación fue presentada en tiempo, en términos de lo establecido en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**CUARTO. Agravios.** En el capítulo de agravios de su escrito de demanda, los demandantes señalan los siguientes agravios:

**PRIMERO.-** La validación de las situaciones anómalas en la referida asamblea, entre ellas, la violación a nuestros derechos políticos-electorales de votar y ser votados y la votación a favor de la supuesta planilla ganadora, viola en nuestro perjuicio lo dispuesto por los artículos 35, Fracción II, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto por el 25 y 113, Fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

En virtud de que violan nuestros derechos de votar y ser votados, ya que no nos permitieron votar ni ser considerados para aspirar a los cargos de los concejales del ayuntamiento de nuestra comunidad, excluyéndonos sin razón alguna ni mandato de autoridad competente de la votación, tal y como se ha argumentado y demostrado en el capítulo de hechos del presente recurso.

**SEGUNDO.-** Asimismo, los actos que impugnamos violan flagrantemente nuestros derechos, Político-Electorales. La anterior interpretación es el resultado de lo que dispone el artículo 2° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que establece: “Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta Ley, las normas se interpretaran conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional; a falta de disposición expresa, se aplicarán los Principios Generales del Derecho”.

Por lo anterior, resulta evidente la violación por parte de la autoridad responsable a nuestros Derecho Político-Electorales de votar y acceder a dichos cargos de nuestra comunidad, pues no nos toma en cuenta en nuestra calidad específica de ciudadano.

De la lectura íntegra del escrito de demanda se desprende que los enjuiciantes en el capítulo de hechos formulan manifestaciones que se pueden considerar como agravios, de modo que, atendiendo a la jurisprudencia J.2/98, sustentada por esta Sala Superior, consultable en las páginas veintidós a veintitrés, de la Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-200*5*, tomo “Jurisprudencia”, con el rubro: **“AGRAVIOS, PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**”**,** en el sentido de que tal ocurso constituye una unidad indisoluble, es decir, un todo, en virtud de lo cual, se debe estudiar la totalidad de argumentos expuestos por los incoantes, con objeto de advertir los conceptos de agravio que les causan los actos controvertidos, se transcriben:

**1.-** El día 18 de noviembre del 2007, se convocaron para las elecciones a elegir concejales 2008-2010.

Las autoridades municipales como es costumbre llamaron con un día de anticipación mediante la concha y el aparato de sonido a los ciudadanos del municipio de la cabecera y de las agencias municipales para participar en la elección de concejales 2008-02010, convocándose en la cancha de usos múltiples de la cabecera municipal, el domingo por la mañana un grupo de personas encabezadas por los Señores HECTOR ARTURO y SILVERIO de apellidos GALLARDO BETANZOS, organizados con un grupo de chavos-bandas intimidaron a la población cerrando los principales accesos de la misma para obligar a los ciudadanos a concentrase en una bodega de la Unión de comunidades Campesinas Marginadas (UCOCAM, A.C.) donde desde muy temprano se prepararon alimentos y despensas para coaccionar su voto, a las 12 p.m. después de la misa dominical del día 18 de Noviembre, las autoridades se instalaron para iniciar la elección multicitada, en ese momento un contingente de campesinos que salieron de dicha bodega se encaminaron a la cancha citada donde fueron instalados en un de los extremos de la cancha siempre custodiados por este grupo vándalos ELADIO ROSETE GUERRERO, FLOREN CIA ROMERO, EUGENIO ROMERO, BRAUKLIO CERQUEDA, JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ, ARMANDO MARTÍNEZ y sujetos que no son de la población y que por lo mismo no los identificamos por sus nombres, entre ellos se encontraban niños y Ciudadanos del municipio de Santa María Chilchotla, este grupo impulsado por los hermanos GALLARDIO BETANZOS, exigieron de inmediato la instalación de la asamblea sin que se permitiera a los ancianos participar, como es costumbre en el inicio de cada asamblea por el ritmo que impusieron a la asamblea no se permitió el pase de lista y de inmediato de procedió a la instalación de la mesa de los debates, desde un principio se notó que más de 20 personas con disposición a la violencia acordonaron a este contingente haciéndole señas levantando la mano para votar o cuando no votar obligándolos de esta manera, más tarde en la elección para presidente municipal este grupo que nunca permitió un conteo transparente, pues iban una y otra vez inflando los números de las filas que impusieron finalmente a su candidato, es este punto, el resto de los Ciudadanos estuvieron en desacuerdo y con el fin de evitar el desprendimiento de la violencia, las autoridades municipales actuales, invitaron a formar una comisión para acordar un cabildo integrado de tres grupos que participaron, como se mencionó el grupo ganador para Presidente Municipal nunca aceptó la petición del resto de los ciudadanos por lo que, el presidente de la mesa decidió por si mismo una planilla que este grupo ya tenía preparada y la sometió a votación, declarándola ganadora por mayoría, se hace notar que nunca los escrutadores realizaron su cometido y no se llevó la votación de la elección de cada unos de los concejales, en virtud de la imposición de esta planilla, por lo que acta de asamblea no refleja el número de votos que haya ganado cada uno de los concejales electos de la misma planilla. En seguida de igual manera en la misma acta no se registró ni el número de votos de la llamada mayoría ni el número de votos de los inconformes de esta planilla, de esta manera se demuestra claramente la imposición al no considerar los derechos ciudadanos de nosotros los que acudimos a esta autoridad electoral.

Cabe hacer notar que mediante fax, de fecha 16 de noviembre (Se anexa documento) se envió al IEE un comunicado y que mediante llamada telefónica el presidente Municipal invito a la Institución (Dirección de usos y Costumbres del propio IEE) para que enviara un funcionario que diera fe y legalidad del acto, pero nunca se presentó, por razones desconocidas o mejor dicho por permitir que las cosas se hicieran a modo, de igual forma el delegado de gobierno, como siempre lo ha hecho, no se presentó a pesar de haber sido convocado a diferencia de otros municipios donde sí estuvo presente, incluso, presidiendo la segunda vuelta en el municipio de Santa María la Asunción, de igual manera se envió un documento al ING. JOAQUÍN RODRÍGUEZ PALACIOS, Subsecretario de Gobierno, solicitándole para que la DGSP, Policía preventiva, hiciera acto de presencia y resguardar dicha asamblea.

Incluso no firmó el presidente municipal constitucional el acta correspondiente.

Se hace constar, que posterior a la supuesta elección, con fechas 20 y 27 de noviembre se enviaron escritos de inconformidad dirigidos al C. JOSÉ LUIS ECHEVERRÍA MORALES, Consejero Presidente del IEE en el estado, mismos que acompañamos al presente memorial como anexos uno y dos.

**2.-** De lo anterior, se advierten múltiples irregularidades al procedimiento acostumbrado según nuestras prácticas democráticas, pues en la supuesta acta de elección de referencia no aparece el pase de lista de los asistentes a la asamblea ni se asienta con claridad el procedimiento realizado para integrar la mesa de debates, así como tampoco se anexan las firmas de las personas que asistimos a dicha asamblea y, por tanto, no se acredita en forma alguna las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que demuestren plenamente la legalidad y legitimidad según nuestras costumbres de esa elección que hoy impugnamos, ni la autenticidad de la votación que supuestamente se obtuvo, pero sí en cambio se demuestra, fehaciente e indubitablemente, que la asamblea que hoy impugnamos no cumple con los procedimientos y prácticas democráticas de nuestra comunidad, pues no satisface en forma alguna con los requisitos establecidos en el libro cuarto, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

**QUINTO.** **Estudio de fondo.** De forma previa al estudio de los agravios, es menester precisar lo siguiente:

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a concluir que, en la resolución de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por los indígenas a fin de hacer efectivos sus derechos de sufragio (pasivo o activo) y, consecuentemente, de los derechos reconocidos constitucionalmente a los pueblos y comunidades a las que pertenecen para el ejercicio de sus formas propias de gobierno en el marco del Ayuntamiento, conforme sus tradiciones y normas internas, no sólo se debe suplir la deficiencia en la queja en los términos del artículo 23, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sino que, como medida tuitiva especial, igualmente se debe suplir cualquier tipo de insuficiencia advertida por el juzgador en el escrito de demanda, de tal suerte que se pueda apreciar, con base en las constancias existentes en autos o las que en su caso sean requeridas, el acto que realmente cause un perjuicio a la parte demandada, aun cuando ese acto no haya sido impugnado en forma explícita, y por obrar en consecuencia, sin más limitación que el respeto a los principios de congruencia y de contradicción, esto es, sin apartarse de la violación a los derechos político-electorales tutelados a través de esta clase de juicios y siempre dando oportunidad de defensa al órgano o autoridad que aparezca en realidad como responsable de la lesión jurídica advertida.

Ello es así, porque una suplencia amplia como la que se propone permite al juzgador examinar de manera integral y congruente los motivos de inconformidad planteados inicialmente, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición, así como también allegar elementos de convicción al expediente que puedan acreditar la violación a los derechos político-electorales del ciudadano, incluso si no fueron ofrecidos, extremos que, evidentemente, corrigen las omisiones o deficiencias en que hubieren incurrido los promoventes, que responden en buena medida a la precaria situación económica, social y cultural en que están los indígenas en nuestro país. Asimismo, mediante la maximización de la suplencia es posible tomar en consideración, para la fijación de la controversia y su resolución, las características propias de la comunidad o pueblo indígena y sus especificidades culturales, que evidentemente los diferencian del resto de la ciudadanía.

Este criterio encuentra apoyo en la tesis relevante IX/2007, sustentada por esta Sala Superior, consultable en la página electrónica de este Tribunal Electoral: http://www.trife.org.mx/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm, que literalmente señala:

**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA TOTAL EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.** La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1, y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conduce a sostener que en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas en los que se plantee la infracción a las prerrogativas ciudadanas tuteladas por este medio de control constitucional, el menoscabo o enervación de la autonomía política con que cuentan dichos pueblos y comunidades para elegir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral está en aptitud no sólo de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad o agravios en términos del artículo 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sino de corregir cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito de demanda (incluso determinar el acto que realmente causa agravio a la actora) sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y de contradicción inherentes a todo proceso jurisdiccional, en tanto se considera que semejante medida es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estas colectividades y sus integrantes. Lo anterior es así, porque el derecho fundamental a una tutela jurisdiccional efectiva prevista en el artículo 17 Constitucional, tiene como presupuesto necesario el acceso a los tribunales de justicia con la ausencia de obstáculos económicos y técnicos para todos los ciudadanos. En razón de lo anterior, y aun cuando no existiera la reglamentación específica en materia electoral para las impugnaciones promovidas por los miembros de las citadas colectividades, resulta necesaria su resolución tomando en cuenta otras disposiciones como son, los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, y las leyes federales secundarias que se traducen en los mecanismos que respondan a dicha finalidad. En este sentido, cabe señalar que el alcance de la suplencia deficiente, entraña un espíritu garantista y por tanto antiformalista, tendente a equilibrar las desventajas procesales en que se encuentran los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, con motivo de circunstancias culturales, económicas y sociales desfavorables.

De acuerdo con lo anterior, en la especie, esta Sala Superior, al resolver el juicio en que se actúa, tomará en consideración la revisión total y exhaustiva de las diversas etapas del procedimiento electoral llevado a cabo para renovar las autoridades municipales del Ayuntamiento de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, bajo las normas de Derecho Consuetudinario, a fin de determinar la legalidad y constitucionalidad de los actos de las autoridades impugnados por los incoantes.

En primer lugar, se debe examinar la instrumentación seguida por el Instituto Estatal Electoral en Oaxaca, en la controversia surgida para la renovación del ayuntamiento del citado municipio.

Los demandantes exponen que mediante escritos de fechas veinte y veintisiete de noviembre de dos mil siete, que denominaron “inconformidad”, dirigidos al Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de la mencionada entidad federativa, pusieron de manifiesto las irregularidades acontecidas el día de la asamblea comunitaria que impidieron que los accionantes fueran votados en la asamblea o ejercieran su derecho de votar, sin que el citado órgano electoral administrativo haya realizado alguna manifestación o agotara previamente todos los mecanismos necesarios para que se llevara a cabo una avenencia entre los habitantes del municipio, lo cual violó el procedimiento acostumbrado en sus practicas democráticas.

El concepto de agravio antes enunciado es **fundado** y suficiente para ordenar reponer el procedimiento seguido en la controversia relativa a la elección de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca.

En efecto, del análisis de las constancias que obran en el expediente, se observa que no obstante que el Presidente Municipal, los regidores de obras, educación, salud y hacienda, dirigieron dos escritos de fechas veinte y veintisiete de noviembre de dos mil siete, que denominaron “inconformidad” al Presidente del Instituto Estatal Electoral en Oaxaca, a fin de hacerle saber las diversas irregularidades que acontecieron el día dieciocho de noviembre de dos mil siete, fecha en que se celebró la asamblea comunitaria para elegir al ayuntamiento, y que les impidió participar en forma activa en la elección de esa municipalidad, la autoridad electoral administrativa ni siquiera en el acuerdo de fecha de veintinueve de noviembre de este año, por el que se declaró la validez de las elecciones celebradas en diversos municipios del Estado de Oaxaca, que electoralmente se rigen bajo normas de Derecho Consuetudinario, se pronunció al respecto.

Para ilustrar sobre la magnitud que implica la omisión o abstención en que incurrió el Instituto Estatal Electoral es conveniente tomar en cuenta lo siguiente:

Los principios de objetividad, certeza, legalidad y profesionalismo que rigen el universo de la materia electoral, imponen sobre la autoridad responsable una carga o imperativo que no admitía excusa alguna para eludir su observancia.

La necesidad de desahogar una etapa conciliatoria, previa a cualquier resolución, constituye una obligación instrumental que tiene por objeto, dar vigencia a la prescripción constitucional de todo Estado democrático, la cual se centra en la necesidad de renovación periódica de los órganos de elección popular, a través del sufragio, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo primero, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El postulado antes mencionado es reiterado en la normativa del Estado de Oaxaca, al preverse que:

a) El Estado adopta la forma de gobierno republicano, para su régimen interior.

b) Los ayuntamientos son asambleas electas mediante sufragio, y

c) Los concejales que los integren duran en su encargo tres años, incluidos los electos por el sistema de usos y costumbres, ya que, aunque desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, tal nombramiento no podrá exceder de tres años (artículos 29, párrafo primero, y 98, párrafos primero y tercero, de la Constitución local, y 3, 17, 20, 22, 23, 24 y 124 del código electoral local).

El Instituto Estatal Electoral es un ente que goza de autonomía técnica y operativa, pero al estar integrado al poder público, sólo puede hacer lo que la ley le autoriza, e inevitablemente, debe proceder como le ordena la ley, en términos de lo prescrito en los artículos 16, párrafo primero, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, y 2° de la Constitución local.

Constitucionalmente se ha establecido que, a través de la ley, se protegerá y promoverá el desarrollo de los usos y costumbres, así como las formas específicas de organización social de los pueblos indígenas (artículo 2, párrafo tercero de la Constitución Federal).

En el ámbito normativo de la competencia del constituyente del Estado de Oaxaca –artículos 16, párrafo segundo; 25, párrafo decimoquinto, y 29, párrafo segundo–, se ha aceptado y determinado que el legislador local está obligado a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, y proteger las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, las cuales hasta ahora se han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos, por tanto, no se puede tener como ajustado a la Constitución Federal ni a la Constitución local, el proceder del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que no ha dispuesto ni provisto lo suficiente, razonable y necesario para dar vigencia al derecho político-electoral de todas las comunidades que integran el municipio de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, para elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de acuerdo con sus usos y costumbres.

La autoridad administrativa electoral, es en quien se delega la función estatal de organizar y desarrollar los actos de interés público relativos a las elecciones y que agrupa para su desempeño, en forma integral y directa, las facultades relativas a la preparación de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, entre otras, en términos de lo prescrito en los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal y 25, de la Constitución local.

Lo anterior es así, sin perjuicio de que, en el artículo 115 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, se establece que a las autoridades competentes del municipio encargadas de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad, les corresponde informar oportunamente y por escrito al Instituto Estatal Electoral de la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del ayuntamiento.

Tal obligación que impone la normativa electoral a las autoridades competentes no solamente se circunscribe a la de comunicar al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, cuando tendrá verificativo la asamblea comunitaria donde elegirán a los miembros de ayuntamiento, sino que también esta encaminada a que esa autoridad informe si en la elección sucedieron hechos irregulares que impidieron el libre ejercicio del derecho político-electoral de votar y ser votado.

Ahora bien, el Instituto Estatal Electoral, en ejercicio de las facultades que le concede la Constitución local y el Código Electoral, entre otros, tiene: a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) Asegurar a los ciudadanos del ejercicio de los derechos político-electorales, y c) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los ayuntamientos, como se prescribe en el artículo 58, párrafo 1, incisos a), d) y e), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, por lo que pesa una mayor exigencia sobre ese órgano electoral y de esa manera, no es admisible actitud alguna que implique el desconocimiento o desatención al respeto de tales derechos.

En el caso, el Instituto Estatal Electoral debió realizar una conciliación entre las partes en conflicto, y en caso de ser necesario efectuar consultas a la comunidad, porque entre sus atribuciones, tiene la de conocer y resolver los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario (en términos de lo preceptuado en el artículo 125 del código de la materia).

Es decir, la mencionada autoridad electoral tuvo que haber dispuesto lo necesario, suficiente y razonable, a fin de que, de acuerdo con las tradiciones y prácticas democráticas de la comunidad de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, se diera plena vigencia al derecho de votar y ser votados de todos los ciudadanos que la integran.

Así, resulta claro que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca debió hacer un uso pertinente y constante de las atribuciones que a su cargo prevén el artículo 125 del código electoral local y, atendiendo a las finalidades de que se establecen en el numeral 58 de ese mismo ordenamiento jurídico, por lo que tuvo que efectuar consultas en la comunidad, y en caso de ser necesario, convocar a las partes para alcanzar una conciliación entre los integrantes de las agencias municipales, núcleos y de la cabecera municipal y, en todo caso, si persistían los puntos de disenso entre los mismos, realizar **una consulta a la comunidad** y, en su oportunidad, que el propio Consejo General resolviera lo conducente.

De ahí que, esta Sala Superior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99, párrafo segundo, fracción V, de la Constitución Federal, debe reparar el orden constitucional violado en esos casos determinados y restituir a los promoventes en el uso y goce del derecho político-electoral violado, con independencia de los actos o resoluciones que se deban ordenar, modificar, revocar o dejar sin efectos, como consecuencia de la sentencia y en plenitud de jurisdicción a fin de garantizar, en términos de lo preceptuado en el artículo 4°, párrafo primero, y 17 de la propia Constitución Federal, a los integrantes de los pueblos indígenas “**el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado**”.

No es obstáculo para analizar la constitucionalidad y legalidad del Decreto número 7, publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, únicamente en lo que corresponde a la elección de ayuntamiento en el municipio de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, provenga de un Congreso Estatal, porque si este medio está dirigido a permitir el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales del ciudadano, cabe tener en cuenta, que ni en la Constitución Federal –artículo 99, párrafo cuarto, fracción I–, como tampoco en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que estén excluidos los actos de esos órganos legislativos, máxime si, como ocurre en este caso, esos actos no tienen el alcance de una ley –abstracción, heteronomía, generalidad e impersonalidad–. Es decir, no cabe admitir que esos actos de un Congreso local no puedan ser modificados como efecto de una sentencia que recaiga en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, puesto que, en los preceptos citados de la Constitución Federal y de la ley adjetiva federal, expresamente se alude a “*actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación*…”, sin que se establezca una particular naturaleza del órgano del que provengan.

Por tanto, se debe entender que los eventuales efectos de la sentencia podrán beneficiar o parar perjuicio a los demás integrantes de la comunidad, ya que, además, se trata de una determinación emitida por la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la plenitud de jurisdicción que le está reconocida a este Tribunal Electoral, y por tanto, produce como efecto sustancial de la sentencia, restituir, en su caso, el uso y disfrute del derecho político electoral violado por los actos de autoridad, en términos de lo que se establece en los artículos 99, párrafo primero, de la Constitución Federal y 6, párrafo 3, y 84, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De ese modo, en términos de lo dispuesto en los artículos 99, fracción V, de la Constitución Federal, así como 84, párrafo 1, inciso b), in fine, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior considera que se debe disponer en este juicio lo necesario para restituir a los promoventes en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado, por lo que si, en el caso, el Colegio Electoral del Estado de Oaxaca emitió determinación de validez, sin verificar que el Instituto Estatal Electoral haya celebrado las respectivas etapas, y que los ciudadanos Eloxochitlán de Flores Magón, hubiesen ejercido su derecho constitucional al voto y ser votados, es inconcuso que al asistirles la razón a los ahora incoantes, esta Sala, en ejercicio de sus atribuciones, debe proveer lo necesario a efecto de reparar esa violación.

En razón de lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que debe quedar sin efecto, tanto el Decreto número siete, del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado el quince de diciembre, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, como el acuerdo de fecha veintinueve de noviembre de dos mil siete, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca, por lo que se refiere al citado municipio.

Por tanto, se debe ordenar al Consejo General del Instituto Estatal Electoral que, en términos de lo previsto en los artículos 16, párrafo segundo; 25, párrafo décimo quinto y 29, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 18, 22, 23, 24, párrafo 1, 109, 115, 120, 121, y 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, disponga lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, se realicen elecciones extraordinarias de concejales en el municipio de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca.

En ese orden, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 22 del código electoral local, se debe conceder un plazo de **sesenta días** contados desde la notificación de esta sentencia, para que el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca dé cumplimiento a lo que aquí se resuelve, debiendo remitir en el orden en que se desahoguen las distintas etapas del procedimiento de elección para concejales en el citado municipio, copia certificada de las constancias o actuaciones que demuestren el cumplimiento que dé a la ejecutoria, así como cada uno de los actos que se desplieguen para lograrlo.

Lo expuesto sin perjuicio de que el Congreso del Estado de Oaxaca, ejerza la facultad que se establece en el artículo 31, párrafo segundo, de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, en relación con el 59, fracciones X y XIII, y 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en razón del sentido que orienta este fallo.

Dado el sentido de esta ejecutoria, deviene innecesario el examen de los restantes motivos de inconformidad que exponen los enjuiciantes.

En mérito de lo anterior, al haberse promovido este medio de impugnación por mil sesenta y ocho personas, se hace necesario, por razones de economía procesal, que este órgano jurisdiccional federal, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, párrafo tercero, en relación con el diverso 2, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, designe entre las personas que comparecen a juicio a un representante común a efecto de que les sea notificada, en forma personal, la determinación anteriormente alcanzada, recayendo ese nombramiento en la ciudadana Epifania Quiroga Palacios, por ser quien aparece en primer lugar en el escrito de demanda.

**SEXTO. Imposición de Sanción al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.** El sentido de esta determinación no impide que esta Sala Superior ejerza la potestad que le confiere el artículo 32, párrafo 1, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Del análisis precedente se advierte que, en efecto, el Instituto Estatal Electoral al conocer la controversia suscitada con motivo de la renovación de integrantes del ayuntamiento bajo las normas de Derecho Consuetudinario del Municipio de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, infringió las formalidades esenciales a que estaba obligado, de acuerdo a las atribuciones que le corresponden, por razón de su competencia.

Es así, porque no proveyó lo necesario ni se condujo de tal manera que propiciara verdaderamente una conciliación entre los habitantes del municipio, ni menos aún, procedió a realizar la consulta a la comunidad en los términos del artículo 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, lo cual resultaba indispensable dada la finalidad que se persigue con ese mandamiento legal, de privilegiar la gobernabilidad democrática, puesto que a través de él, se pretende evitar conflictos posteriores entre los diversos grupos o comunidades que integran la municipalidad.

Conforme al precepto legal citado, tal órgano electoral administrativo debió realizar actos tendientes a alcanzar un arreglo conciliatorio, sin embargo, no lo hizo así, a pesar de que el presidente municipal y otros regidores del Ayuntamiento, mediante escritos presentados en diversas fechas, manifestaron al Presidente del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, el día de la asamblea comunitaria sucedieron diversas irregularidades.

Esta Sala Superior ha determinado que para cumplir el mandamiento atinente, el Instituto Estatal Electoral debe realizar un esfuerzo significativo para que se entable el número razonable de pláticas de conciliación o que de alguna manera se satisfaga esa finalidad de conciliación entre las partes, a fin de que sólo en el caso de que subsistan los puntos de disenso, se lleve a cabo una consulta a la comunidad.

El imperativo precisado con anterioridad, se ha estimado inexcusable para la autoridad electoral a efecto de alcanzar los principios de objetividad, certeza, legalidad y profesionalismo en la materia electoral, motivo por el cual, es una obligación instrumental ineludible, dirigida a proteger y promover el uso y desarrollo de los usos y costumbres, así como las formas específicas de la organización de esos grupos o comunidades.

De ahí que, el Instituto Estatal Electoral, como la única autoridad competente a quien se delega la función estatal de organizar y desarrollar los actos de interés público relativos a las elecciones, así como los relacionados con la preparación de la jornada electoral, realización de cómputos y otorgamientos de constancias, en términos de lo dispuesto por los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal y 25, párrafo primero, bases A y C, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, estaba indudablemente obligado a proveer lo necesario para su consecución.

Lo anterior se sustenta en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 143/2002, emitida por esta Sala Superior, publicada en las páginas novecientas cincuenta siete a novecientas cincuenta y nueve de la Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, volumen “Jurisprudencia”, que literalmente señala:

**USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES.** De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 22, 23 y 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, el Instituto Estatal Electoral, cuando se declaren nulas las elecciones de ayuntamientos, debe sujetar las elecciones extraordinarias que celebre a lo dispuesto en el propio código electoral local, así como a lo que el mismo instituto disponga en la convocatoria que expida, sin restringir los derechos que se reconocen a los ciudadanos y alterar los procedimientos y formalidades que en el propio ordenamiento jurídico se establecen (salvo el ajustar los plazos, conforme con los de la convocatoria). Asimismo, el Instituto Estatal Electoral, a través de su Consejo General, debe conocer, en su oportunidad, de los casos de controversia que surjan respecto de la renovación de los ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario y, previamente a cualquier resolución, buscar la conciliación entre las partes, o bien, una consulta con la comunidad, lo cual puede implicar que una vez que se agoten los mecanismos autocompositivos se acuda al expediente heterocompositivo, decidiendo lo que en derecho proceda. Así, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca debe hacer un uso tenaz, pertinente y constante de las atribuciones que a su cargo se prevén en el artículo 125 del código electoral local y, atendiendo a las finalidades que se prevén en el numeral 58 de ese mismo ordenamiento jurídico, realizar un significativo y razonable número de pláticas de conciliación entre los integrantes de cierta comunidad o población indígena, o bien, municipio que se rija por dicho sistema normativo, y, en todo caso, si persisten los puntos de disenso entre los mismos, realizar una consulta a la comunidad para que ella se pronuncie sobre las diferencias y, en su oportunidad, el propio Consejo General resuelva lo conducente, atendiendo al interés superior de la comunidad de que se trate. De lo anterior, se concluye que, aunado a los alcances de los principios de objetividad, certeza, legalidad y profesionalismo, sobre el instituto pesa una carga o imperativo que no admite excusa alguna para eludir la observancia de una obligación instrumental que debe entenderse como dirigida a dar vigencia a la prescripción constitucional de todo Estado republicano que se centra en la renovación periódica de los órganos de elección popular, a través del sufragio, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo primero, y 115, párrafo primero, fracción I y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reitera en los artículos 29, párrafo primero y 98, párrafos primero y tercero de la Constitución local, y 3o., 17, 20, 22, 23, 24 y 124 del código electoral local (al preverse que: a) El Estado adopta la forma de gobierno republicano, para su régimen interior; b) Los ayuntamientos son asambleas electas mediante sufragio, y c) Los concejales que los integren duran en su encargo tres años, incluidos los electos por el sistema de usos y costumbres, ya que, aunque desempeñaran el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, dicho nombramiento no podrá exceder de tres años). Además, si constitucionalmente se ha establecido que, a través de la ley, se protegerá y promoverá el desarrollo de los usos y costumbres, así como las formas específicas de organización social de los pueblos indígenas (artículo 4o., párrafo primero) y, consecuentemente, en el ámbito normativo de la competencia del Constituyente del Estado de Oaxaca (artículos 16, párrafo segundo; 25, párrafo decimoquinto, y 29, párrafo segundo), se ha aceptado y determinado que el legislador local está obligado a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, y proteger las tradiciones y prácticas democráticas de tales comunidades, las cuales hasta ahora se han utilizado para la elección de sus ayuntamientos, razón por la cual debe ser apegado a la Constitución federal y a la Constitución local, el proceder del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, disponiendo y previendo lo suficiente, razonable y necesario para dar vigencia al derecho político del pueblo o comunidad indígena de que se trate, para elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de acuerdo con sus usos y costumbres; esta situación deriva, además, de que el citado instituto es la autoridad competente en la que se delega la función estatal de organizar y desarrollar los actos de interés público relativos a las elecciones y que agrupa para su desempeño, en forma integral y directa, las facultades relativas a la preparación de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, entre otras, en términos de lo prescrito en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal y 25, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución local.

En consecuencia, con el fin de evitar la repetición del mencionado proceder omisivo, que atenta contra la adecuada defensa y salvaguarda de los derechos de los grupos y comunidades afectos al régimen de derecho consuetudinario (usos y costumbres) **se hace una amonestación a la citada autoridad** para que en lo sucesivo, actúe con celeridad y tenacidad, a efecto de que se desahogue oportunamente la etapa conciliatoria a que se refiere el artículo 125 el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se sobresee en el juicio por lo que hace a Ofelia Ortega Flores, Fernando Palacios Cházares, Felipe Palacios Cházares, Ignacio Palacios García, Francisca Carrera Barbosa, Javier Carrera Álvarez, Elvira Varela Zárate, Moisés Romero Estrada, José Cortés, José Gómez Pérez y Catarina Cházares Cabanzo, en términos del considerando segundo de esta ejecutoria.

**SEGUNDO.** Queda sin efecto, tanto el Decreto número siete del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado el quince de diciembre de dos mil siete, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca como el acuerdo de fecha veintinueve de noviembre de dos mil siete, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de la citada entidad federativa, por lo que se refiere al municipio de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, en los términos expresados en el considerando quinto de este fallo.

**TERCERO.** Se ordena al Consejo General del Instituto Estatal Electoral que disponga lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, se realicen nuevas elecciones de concejales en el municipio de Eloxochitlán de Flores Magón, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, por las razones y fundamentos que se precisan en el considerando quinto de esta sentencia.

**CUARTO.** Se concede un plazo de sesenta días contados desde la notificación de esta sentencia, para que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca dé cumplimiento a lo previsto el considerando quinto de esta sentencia.

**QUINTO.** Se amonesta al Instituto Estatal Electoral en términos de lo dispuesto en el considerando sexto de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE por correo certificado** ala representante común designada en la parte final del considerando quinto de esta ejecutoria, para que por su conducto notifique al resto de los promoventes;a las autoridades responsables, **por fax,** los puntos resolutivos de esta sentencia,así como, **por oficio** con copia certificada de esta ejecutoria y, por **estrados,** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 28, 29 y 84, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y remítase el expediente al Archivo Jurisdiccional de este Tribunal, como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los señores Magistrados quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausentes los Magistrados José Alejandro Luna Ramos y Salvador Olimpo Nava Gomar. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARIA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **MAGISTRADO**  **CONSTANCIO CARRASCO DAZA** | | **MAGISTRADO**  **FLAVIO GALVÁN RIVERA** |
| **MAGISTRADO**  **MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA** | | **MAGISTRADO**  **PEDRO ESTEBAN**  **PENAGOS LÓPEZ** |
| **SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**  **MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO** | | |

### **SENTENCIA** [**SUP-JDC-358/2008**](http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JDC/SUP-JDC-00358-2008.htm)

**Juicio PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-electoralES DEL CIUDADANO.**

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-358/2008.

**ACTORes:** GERALDO VIRGILIO RODRÍGUEZ GARCÍA Y OTROS.

**AUTORIDADES RESPONSABLES:** sexagÉsima LEGISLATURA DEL ESTADO DE OAXACA Y OTRO.

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS.

**SECRETARIOs:** david r. jaime gonzález y josé eduardo vargas aguilar.

México, Distrito Federal, a veintiuno de mayo de dos mil ocho.

**VISTOS**, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-358/2008, promovido por Geraldo Virgilio Rodríguez García, Alberto Bautista García, Cupertino Santiago Bautista, Emiliano Rodríguez López y Valentín López Hernández, contra el Decreto 605 de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, y el Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de la entidad, de diecisiete de abril y tres de abril de dos mil ocho, respectivamente, relacionados con la declaratoria y ratificación de la decisión de no realizar elecciones extraordinarias en el municipio de Santa María Apazco, y

**R E S U L T A N D O**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos efectuada por los comparecientes en su escrito inicial de demanda, así como de las constancias que obran en autos se tiene lo siguiente:

**a)** El veintisiete de septiembre de dos mil siete, conforme a las normas del derecho consuetudinario, en el Municipio Santa Maria Apazco, Oaxaca, se llevaron a cabo elecciones para concejales al ayuntamiento, para el periodo 2008-2010, mismas que fueron declaradas como no válidas por la Dirección de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral;

**b)** El veinte de diciembre de dos mil siete, se llevó a cabo una nueva elección para integrar el ayuntamiento, del referido municipio.

Por acuerdo de veintiséis de diciembre del año próximo pasado, el Consejo General del instituto electoral local, decidió no validar la elección en comento y ordenó notificar dicho acuerdo al Congreso del Estado;

**c)** El veintiocho de diciembre del año en cita, la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, emitió el Decreto número 30, mediante el cual ratificó el acuerdo del Consejo General descrito en el punto anterior, respecto a no tener como valida la elección de referencia, por lo que facultó a dicho órgano electoral a convocar a elecciones extraordinarias;

**d)** El treinta y uno de enero de dos mil ocho**,** el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, emitió convocatoria para llevar a cabo elecciones extraordinarias en el municipio de Santa María Apazco;

**e)** El tres de abril de dos mil ocho, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral emitió acuerdo en el cual declaró que en el municipio de Santa Maria Apazco, no existían condiciones para llevar a cabo la elección extraordinaria en comento, y

**f)** El diecisiete de abril del año en curso, la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca emitió el Decreto número 605, en el cual ratificó el acuerdo referido en el inciso anterior.

**II.** **Juicio para la protección de los derechos político-electorales.** Mediante escrito presentado el treinta de abril de dos mil ocho ante el Congreso Local del Estado de Oaxaca, Geraldo Virgilio Rodríguez García, Alberto Bautista García, Cupertino Santiago Bautista, Emiliano Rodríguez López y Valentín López Hernández promovieron el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, haciendo valer lo siguiente:

“BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, manifestamos que los hechos y abstenciones que nos constan y que constituyen los antecedentes de los actos o resoluciones impugnadas, son los siguientes:

1. Nuestro municipio es un *Municipio Indígena,* perteneciente a la etnia mixteca del estado de Oaxaca reconocida en el artículo 16 de la Constitución Local. Por lo mismo, desde tiempo inmemorial la organización de nuestra comunidad se ha regido por un sistema normativo no escrito que integra parte de nuestra costumbre indígena. Esta costumbre jurídica indígena es la que ha regulado el sistema escalafonario de cargos, pero sobre todo ha normado la elección interna de nuestras autoridades municipales.
2. Santa María Apazco, es uno de aquellos cuatrocientos dieciocho municipios que fueron aprobados por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca para elegir a sus ayuntamientos conforme a las normas de derecho consuetudinario.
3. La costumbre en nuestra comunidad para elegir autoridades municipales es cada tres años y a través de asamblea general comunitaria en donde participan hombres y mujeres mayores de edad, residentes en el lugar; el lugar acostumbrado es el palacio municipal; la votación es a mano alzada y acatando el sistema escalafonario de cargos.
4. Resulta que el día veintisiete de Septiembre del año próximo pasado y con apego total a nuestra costumbre electoral, llevamos a cabo la elección de nuestro nuevo ayuntamiento para el periodo 2008-2010. Sin embargo, la dirección de usos y costumbres dependiente del instituto estatal electoral de Oaxaca, no nos validó dicha elección y nos obligó a realizar una nueva, misma que se llevó a efecto el día 20 de Diciembre del 2007. Y a pesar de haber sido plenamente válidas dichas asambleas, el Consejo General, señalado como segunda responsable dentro del presente juicio, mediante acuerdo de fecha veintiséis de diciembre de dicho año decidió NO validar dicha elección y ordenó notificar dicho acuerdo al Congreso del Estado, señalado como primera responsable dentro del presente juicio, para los efectos legales a que haya lugar.
5. Con fecha veintiocho de Diciembre próximo pasado, el Congreso del Estado emitió un decreto mediante el cual validó y ratificó el acuerdo del Consejo General de fecha veintiséis de Diciembre mencionado y facultó al órgano electoral para llevar a cabo una elección extraordinaria de concejales al Ayuntamiento de nuestro Municipio.
6. Con base en el decreto acabado de mencionar, con fecha treinta y uno de Enero próximo pasado el consejo general, hoy señalado como segunda autoridad responsable, emitió la correspondiente convocatoria para llevar a cabo elecciones extraordinarias en nuestro municipio de Santa María Apazco. Por lo que, debido a la oposición que existía por parte de algunas personas de nuestro municipio, el mencionado consejo general convocó a los grupos en ‘pugna’ a diversas pláticas conciliatorias con la finalidad de establecer las bases de acuerdo para llevar a cabo la elección extraordinaria. *Al momento de establecerse las pláticas conciliatorias ante el instituto electoral, los dos grupos de ciudadanos que contendimos a la elección de concejales al ayuntamiento a nuestro municipio, de común acuerdo, nombramos una comisión representativa para participar en las referidas pláticas. Siendo los suscritos los designados por la mayoría de la población como miembros de la comisión mencionada. Personalidad que nos fue reconocida por el grupo contendiente y por el mismo consejo general responsable ante quien se llevaron las multicitadas pláticas.*
7. CABE MENCIONAR QUE DENTRO DE LA COMISIÓN REPRESENTATIVA DEL GRUPO CONTRARIO AL NUESTRO, SE ENCONTRABA LA SEÑORA AGUSTINA ALEJANDRA JIMÉNEZ LÓPEZ QUIEN ES SUPLENTE DEL DIPUTADO HERMINIO CUEVAS CHÁVEZ, ACTUAL PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO. Lo cual nos da una explicación de lo que pudo motivar a la legislatura y al órgano electoral para no validar las dos elecciones en las cuales resultó ganador, como Presidente Municipal de nuestro pueblo, una persona pertenciente a un grupo político de oposición al partido oficial.
8. Como no hubo acuerdo entre las partes a pesar de nuestra completa disposición para llevar a cabo la elección extraordinaria en nuestro municipio, el consejo general, hoy señalado como autoridad responsable, determinó dar por terminada la fase conciliatoria.
9. Grande fue nuestra sorpresa, pues nos acabamos de enterar, que le Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca emitió un acuerdo en el sentido de que como no había habido conciliación entre las partes en conflicto, no existían condiciones para llevar a cabo la elección extraordinaria en nuestro municipio. Y fue sorprendente para nosotros, pues creímos que el órgano electoral estaba implementando la elección encargada. Mismo acuerdo que hoy constituye el acto impugnado y que data del día tres de Abril del año en curso.
10. La Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca, hoy señalada también como Autoridad Responsable, con fecha diecisiete de Abril del año en curso emitió un decreto, mismo que hoy constituye el acto impugnado, mediante el cual califica y ratifica el acuerdo y declaratoria emitida por el Consejo General, mencionado en el punto que antecede.
11. BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, manifestamos que de ambos actos impugnados y que han quedado descritos, nos enteramos el día Domingo veintisiete de Abril de este año, por la tarde; ya que la suplente del Diputado Herminio Cuevas Chávez, mencionado anteriormente, llegó a la comunidad e hizo una pequeña reunión donde les informó de que todo estaba controlado. De que el congreso del estado, mismo que según su dicho, lo tiene dominado el Diputado Herminio decretó que no se hicieran elecciones en nuestro municipio. Y debido a que nuestra comunidad se encuentra bastante alejada de la ciudad capital y difícilmente llega la información oficial, nos vimos en la necesidad al día siguiente, Lunes veintiocho, de trasladarnos a la ciudad de Oaxaca a informarnos personalmente, encontrándonos con la noticia de que, efectivamente, se encontraban emitidos el acuerdo y el decreto que hoy mencionamos como actos impugnados. Mismos que nos causan agravios en nuestros derechos político-electorales que como ciudadanos tenemos a votar y ser votados.

V.- PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS.- Como tales menciono los artículos 2°, 35 y 40 de la Constitución Federal; 16 de la Constitución Local Oaxaqueña; Artículos 10, 20 y 28 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Oaxaca; y Artículo 125 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Por lo que paso a expresar los siguientes:

A G R A V I O S

Primero.- Se viola el primero de los preceptos mencionados en su apartado ‘A’, fracción III, en virtud de que el mismo establece la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para ‘elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno…’ Y, en el presente caso, a pesar de que las asambleas comunitarias de elección de autoridades municipales de fechas veintisiete de Septiembre y veinte de Diciembre del año próximo pasado, se llevaron a cabo conforme a la costumbre de nuestra comunidad, las ahora responsables nos hacen nugatorio ese derecho constitucional reconocido a los pueblos y comunidades indígenas. Pues, tanto con el acuerdo como con el decreto que hoy impugnamos, bajo el argumento de que no hubo condiciones para llevar a cabo la elección extraordinaria porque las partes no se pusieron de acuerdo para ello, se nos priva del derecho a darnos un gobierno propio. Motivo por el cual se nos debe otorgar la protección solicitada.

Segundo.- Resulta violado el segundo de los preceptos mencionados, en virtud de que en el mismo se establecen como prerrogativas del ciudadano: votar y ser votados para todos los cargos de elección popular. Y, en el caso que nos ocupa, tanto con el acuerdo como con el decreto que hoy impugnamos, las responsables nos privan a los ciudadanos del municipio de Santa María Apazco, de ese privilegio o derecho que tenemos a elegir a nuestras autoridades municipales y/o ser electos para desempeñar algún cargo dentro de la autoridad municipal y así, brindar un servicio a nuestra comunidad. Es decir, se nos está condenando a no renovar a nuestras autoridades bajo el simple argumento que no fue posible llegar a una conciliación entre las partes contendientes. Es decir, las ahora responsables, incorrectamente, establecen como condición sine qua non el acuerdo entre las partes en conflicto para la celebración de la elección, sin que exista precepto legal alguno que así lo establezca.

Con dicho proceder, las señaladas como responsables están acabando con parte de nuestra cultura comunitaria indígena que es el derecho de elegir a nuestras autoridades conforme a nuestros usos y costumbres. Incurriendo con ello en una actitud etnocida.

Dicen las responsables, que no existen condiciones para llevar a cabo la elección extraordinaria. Pero, en el respectivo expediente, no existe diligencia alguna en que las responsables se hayan percatado directamente de la imposibilidad material para llevar a cabo dicho acto electoral, ni mucho menos que hubiese peligro inminente que ponga en riesgo la seguridad e integridad de los ciudadanos del municipio. Las autoridades responsables, sólo hicieron caso y pusieron oídos al argumento que daba la suplente del Diputado Presidente de la Cámara de Diputados del estado de Oaxaca.

Ahora bien, tomando como base el criterio que ese Honorable Tribunal ha sentado en el expediente SUP-JDC-2542/2007, manifestamos que la conciliación entre las partes en pugna no es requisito indispensable para el desahogo de dicho acto electivo, sino que el logro de la misma sólo optimiza los resultados. Motivo por el cual debe concedérsenos la protección de la justicia federal por lo que respecta a nuestros derechos político-electorales y ordenar al órgano electoral a que proceda a realizar elecciones en nuestro municipio.

Tercero.- Resultan violados los preceptos mencionados de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, en virtud de que ese derecho que todo pueblo indígena tiene a organizarse social y políticamente de acuerdo a su costumbre y que se encuentra reconocido en el artículo 10 de la mencionada legislación, se nos está desconociendo, se nos está vedando con dichas determinaciones que hoy impugnamos, al declararse que no existen condiciones para realizar la elección extraordinaria. *Resulta irresponsable el proceder de las autoridades responsables al otorgarle valor preponderante al dicho de la parte oponente, sin constatar directamente tal afirmación.* Por lo que resulta gravemente conculcado ese derecho político-electoral de nuestra comunidad.

El segundo precepto de la legislación mencionada, también es violado por las responsables, en virtud de que este le impone al estado la obligación de apoyar a los pueblos y comunidades indígenas en el mantenimiento, protección y desarrollo de sus manifestaciones culturales y en el cuidado de las de sus ancestros que aún se conservan. Y en el caso a estudio, por el contrario de que las responsables preserven la costumbre indígena electoral que es parte de la cultura que nos fue heredada por nuestros ancestro, la pretenden exterminar con un simple argumento de que no hay condiciones para llevar a cabo la elección. Motivo por el cual debe concedérsenos la protección solicitada.

Cuarto.- Se viola el último de los preceptos mencionados, en virtud de que aún cuando el mismo le otorga una facultad discrecional al órgano electoral para que resuelva lo correspondiente, ello no le faculta para escudarse en el mismo y dejar de cumplir su función de llevar a cabo elecciones.’

**III. Turno.** El seis de mayo dos mil ocho, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional turnó el expediente en comento al Magistrado José Alejandro Luna Ramos, para los efectos a que se refiere el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**IV.** Derivado de que el escrito de demanda que da origen al presente juicio fue presentado ante el Congreso del Estado de Oaxaca, mediante proveído de doce de mayo del presente año, el Magistrado instructor dio vista al Consejo General del Instituto Electoral de la Entidad a efecto de que rindiera el correspondiente informe circunstanciado y remitiera a esta Sala las constancias atinentes.

Dicha vista se cumplió mediante escrito signado por el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca, recibido en esta Sala el dieciséis de mayo del presente año.

**V. Admisión.** En su oportunidad, el magistrado instructor admitió a trámite el presente juicio y, una vez agotada su instrucción, la declaró cerrada, con lo que quedaron los autos en estado de resolución, y

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

**PRIMERO.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior tiene competencia, para conocer y resolver el presente juicio, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 83 apartado 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que se trata de un juicio promovido por ciudadanos, en forma individual, en el que alegan presuntas violaciones a su derecho político-electoral de votar en el marco de los usos y tradiciones de la comunidad indígena a la que pertenecen.

**SEGUNDO. Causas de improcedencia.** El Congreso local del Estado de Oaxaca, autoridad señalada como responsable,aduce que en el presente caso se actualizan las siguientes causas de improcedencia.

**A. Extemporaneidad.** Que el medio impugnativo debe desecharse en virtud de haberse promovido de forma extemporánea respecto de los dos actos impugnados por los incoantes.

En efecto, la responsable establece la extemporaneidad de la demanda que da inicio a este juicio, por dos razones esenciales:

**a)** Respecto al acuerdo de tres de abril de dos mil ocho, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que el término para promover el juicio ciudadano corrió desde la citada fecha, y

b) En cuanto al Decreto 605 de diecisiete de abril de dos mil ocho, emitido por la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, el término en cita corrió desde su emisión.

Contra los citados actos, la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales fue presentada ante el Congreso del Estado el treinta de abril del presente año, de ahí que se aduzca la extemporaneidad de cuenta.

Así las cosas, señala la responsable, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presentación de la demanda debía darse dentro de los cuatro días, contados a partir de la fecha en que los actores tuvieron conocimiento del acto o resolución impugnada o se les hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable.

La causa de improcedencia que se analiza es **infundada**.

En efecto, debe considerarse que la demanda promovida por los ciudadanos fue presentada en tiempo.

La responsable no señala en qué fecha se dio la publicación de los citados actos impugnados y de autos, no se tiene constancia de la misma.

En el caso, la lectura integral del acuerdo del Consejo General, así como del decreto número 605, revela que los mismos se encuentran dirigidos a los habitantes del municipio de Santa Maria Apazco, Oaxaca.

Esto es así, pues en el primero de los mencionados actos, se declara la no existencia de condiciones necesarias para llevar a cabo la elección extraordinaria de concejales al ayuntamiento en el citado municipio bajo las normas de usos y costumbres y, en el decreto de cuenta, se ratifica tal declaratoria.

Por tanto, se considera que no se trata de disposiciones de carácter general que normen un conjunto indeterminado de supuestos o casos, sino que más bien son actos materialmente administrativos, por cuanto contienen normas jurídicas individualizadas que afectan a un conglomerado de ciudadanos pertenecientes a una comunidad indígena.

Ante tal situación, como los destinatarios son integrantes de una colectividad indígena y la temática de los actos de autoridad versa sobre la imposibilidad de ejercer sus derechos políticos de votar y ser votados, es incuestionable que la determinación debía comunicarse en forma efectiva a quienes se dirigió el acto, para que de esta forma estuvieren en posibilidad real de decidir la postura que adoptarían respecto de la decisión, y para ello debió sopesar las particulares condiciones de la comunidad y sus especificidades culturales.

Esto es, tanto el instituto electoral local como la legislatura local debieron tomar en consideración que la generalidad de las comunidades indígenas, no cuentan con los medios y las vías de comunicación debidamente desarrollados, para tener conocimiento oportuno de la publicación oficial. De igual forma, debió estimar las condiciones sociales, políticas y geográficas del municipio de Santa Maria Apazco, con el fin de cerciorarse que sus habitantes tuvieran pleno acceso, conocimiento y entendimiento claro del acto que en, un momento dado, pudiera depararles algún perjuicio.

Por eso que el artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como derechos de las colectividades indígenas y de los individuos quienes las integran, como garantía específica tendiente a conseguir su acceso pleno a la jurisdicción estatal, que en todos los juicios y procedimientos en los cuales sean parte, individual o colectivamente, a tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, con respecto a los preceptos de la propia Ley Fundamental.

El mandato en cuestión se encuentra igualmente establecido en los artículos 14, fracción VI de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Por su parte, en consonancia con lo anterior, en términos del artículo 8, apartado 1 del *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*, cuando se aplique la legislación nacional (en este caso, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) a los pueblos indígenas (y sus integrantes) deben tomarse en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

En efecto, es que en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, particularmente de aquellos asentados en zonas o localidades preponderantemente rurales, con escasos o precarios medios de transportes y de comunicación, que por lo mismo padecen altos índices de pobreza y marginación, que a su vez se traducen en niveles de escolaridad menores en relación con el resto de la población, con la consecuente extensión más o menos generalizada del analfabetismo, parece claro que no se surten los elementos considerados por el legislador para dotar de eficacia publicitaria a los actos o resoluciones publicadas en los diarios o periódicos oficiales, dado que en localidades en las cuales la población presenta las características señaladas, las publicaciones de este tipo no tienen la circulación suficiente y, cuando llega a circular, no siempre es en la misma fecha en que se publicó, además que la escasa escolaridad, así como las circunstancias propias de las costumbres del pueblo o comunidad, en donde la lengua indígena constituye un eje fundamental en las relaciones sociales, siendo en algunos casos el único sistema de comunicación verbal y escrito al que tienen acceso un número determinado de sus miembros, inhiben a las publicaciones de esta clase su eficacia comunicativa, presupuesto de la norma en comento.

Apoya lo anterior la tesis relevante sostenida por la actual integración de esta Sala Superior, cuyos rubros y texto son del tenor siguiente:

**“COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL. EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA.-** El artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé que el recurso deberá presentarse en el término de cuatro días contados a partir del día siguiente en que se conozca el acto o resolución impugnado y el artículo 30, apartado 2, de la citada ley establece que no requerirá notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos y resoluciones que en términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente deban hacerse públicas en el Diario Oficial de la Federación o, en los diarios o periódicos de circulación nacional o local o, en lugares públicos o, mediante fijación de cédulas en los estrados de los órganos respectivos. Dichas hipótesis normativas son aplicables en condiciones y situaciones generales contempladas por el legislador; sin embargo, en tratándose de juicios promovidos por miembros de pueblos o comunidades indígenas, acorde con los artículos 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución Federal, en relación con el artículo 14, fracción VI, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; y 8, apartado 1, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, el juzgador debe atender a las costumbres y especificidades culturales de dichos entes para determinar la publicación eficaz del acto o resolución reclamado. Esto es así, puesto que en las zonas aludidas, los altos índices de pobreza, los escasos medios de transporte y comunicación, así como los niveles de analfabetismo que se pueden encontrar, traen como consecuencia la ineficaz publicitación de los actos o resoluciones en los diarios o periódicos oficiales además, de que en varios casos la lengua indígena constituye la única forma para comunicarse lo que dificulta una adecuada notificación de los actos de la autoridad. Por lo que, es incuestionable que las determinaciones tomadas por parte de las autoridades electorales deban comunicarse a los miembros de comunidades y pueblos indígenas en forma efectiva y conforme a las condiciones específicas de cada lugar, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio. Por lo anterior, en este tipo de supuestos, no se puede exigir a ciudadanos pertenecientes a pueblos indígenas estar atentos a los comunicados que las autoridades realicen de sus actuaciones a través del periódico oficial y que, los efectos jurídicos corran a partir de las publicaciones que se lleven a cabo, sino será la autoridad jurisdiccional la que en cada caso, determine el cumplimiento del requisito formal de presentación oportuna del medio de impugnación.”

Por tanto, y en atención a lo expuesto resulta indubitable que la sola emisión del acto de autoridad que cause perjuicio y su publicación en el periódico oficial, no puede considerarse como medios aptos y suficientes para difundir o comunicar a los destinatarios el acto impugnado y su contenido, ante la dificultad natural que pudiera encontrarse para que se alleguen de tal instrumento.

Asimismo, los promoventes relatan en su demanda que:

*“manifestamos que de ambos actos impugnados y que han que nos enteramos el día Domingo veintisiete de abril de este año, por la tarde; ya que la suplente del Diputado Herminio Cuevas Chávez, mencionado anteriormente, llegó a la comunidad e hizo un pequeña reunión donde les informó de que todo estaba controlado. De que el Congreso del Estado, mismo según si dicho, lo tiene dominado el Diputado Herminio decretó que no se hicieran elecciones en nuestro municipio. Y debido a que nuestra comunidad se encuentra bastante alejada de la ciudad capital y difícilmente llega la información oficial, nos vimos en la necesidad al día siguiente, Lunes veintiocho, de trasladarnos a la ciudad de Oaxaca a informarnos personalmente, encontrándonos con la noticia de que, efectivamente, se encontraban emitidos el acuerdo y el decreto que hoy mencionamos como actos impugnados, mismos que nos causan agravios en nuestros derechos políticos-electorales que como ciudadanos tenemos a votar y ser votados”.*

Por tanto, debe privilegiarse en el caso, la afirmación concreta efectuada por los actores, en el sentido de que, ***“****manifestamos que de ambos actos …nos enteramos el día Domingo veintisiete de abril de este año****”***, para considerar que la demanda que da inicio al presente juicio se promovió en forma oportuna.

A mayor abundamiento, igualmente cabe concluir que el presente medio impugnativo fue promovido en tiempo, si se toma en consideración que la violación reclamada por los promoventes consiste, en última instancia, en la imposibilidad de llevar a cabo una elección extraordinaria mediante el régimen de usos y costumbres indígenas en el municipio de Santa Maria Apazco, Oaxaca, esto, en contravención del derecho de sufragio de los promoventes, en tanto que, el acuerdo como el decreto prolonga la situación anómala en que se encuentra la localidad referida.

Desde esta perspectiva, es claro que en tanto subsista los mencionados acuerdo y decreto, permanece la situación contraria a derecho planteada por los inconformes, violación a su prerrogativa de votar y ser votado, lo que se asemeja a los actos de tracto sucesivo, por cuanto a que sus efectos no se agotan o consuman en un solo momento, sino que, por el contrario se prolongan de forma encadenada e ininterrumpida en el tiempo, mientras se desplieguen las consecuencias normativas de la determinación.

Por tanto, como la violación sigue latente mientras está vigente los actos reclamados, debe concluirse que esta particularidad da lugar a que su impugnación, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pueda llevarse a cabo mientras esté vigente o surtiendo los efectos los actos combatidos, pues al ser éste de tracto sucesivo, sus efectos constantes y continuos provocan el renacimiento o desplazamiento constante de la base para computar el plazo para la promoción del medio impugnativo, de manera que, ante la permanencia de dicho desplazamiento, no exista base para considerar que el plazo señalado haya concluido.

Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior al resolver el diverso juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-11/2007.

Así las cosas, como se adelantó, se desestima la causa de improcedencia vinculada con la supuesta extemporaneidad del presente juicio.

B**) Definitividad y firmeza.** Al rendir su informe circunstanciado, el Congreso del Estado de Oaxaca, señala que el presente juicio es improcedente, pues los actores no agotaron las instancias previas establecidas en el artículo 262 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, contra el acuerdo impugnado, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 80 fracción 2), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

No le asiste la razón a la responsable, pues contrario a lo que sostiene, los incoantes no se encontraban compelidos a agotar instancia local alguna, dado que en el sistema normativo electoral del Estado de Oaxaca, no existe medio de impugnación alguno que legitime a los ciudadanos para combatir un acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral local.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262 del código electoral local, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, los partidos políticos pueden interponer los recursos de revisión, apelación e inconformidad.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 263 del código en cita, la interposición de los recursos mencionados en el párrafo anterior corresponde a los partidos políticos por medio de sus representantes legítimos.

Por tanto, es claro que dentro del catálogo de medios de impugnación contenidos en el código local no se incluye alguno que legitime a los ciudadanos para controvertir actos lesivos de su esfera de derechos, como el que aquí se combate, razón por la que se considera que, contrario a lo sostenido por la responsable, los actores no estaban obligados a agotar medio impugnativo local alguno antes de concurrir ante esta instancia federal.

Apoya lo anterior el propio dicho de la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, cuando señala como una diversa causa de improcedencia que los actores no pudieron agotar los medios impugnativos contemplados en el código local, pues no están legitimados para promover ninguno de ellos; ahora bien, respecto de esta causa de improcedencia es importante señalar que no le asiste la razón a la responsable, pues para la procedencia del presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se debe tomar en consideración la legitimación de los mismos en términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y no de acuerdo al código electoral de Oaxaca.

**c) Legitimación en la causa e interés jurídico.** Por otra parte, este órgano estima que, contrariamente a lo que aducen las autoridades responsables, los promoventes se encuentran legitimados y cuentan con interés jurídico para promover el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en atención a lo siguiente:

En primer término, debe decirse que la legitimación en la causa consiste en la identidad y calidad de la persona física o moral que promueve, con una de las autorizadas por la ley para combatir el tipo de actos o resoluciones reclamadas, por lo que tal legitimación es condición para que pueda proferirse sentencia de fondo.

Lo anterior determina que la legitimación del ciudadano o ciudadanos surge exclusivamente para impugnar actos o resoluciones donde pueda producirse una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata a sus derechos político-electorales, de conformidad con el artículo 79 de la adjetiva de la materia.

De ahí que esta Sala Superior ha sostenido que para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, se requiere la concurrencia de tres elemento esenciales, a saber:

**1)** Que el promovente sea un ciudadano mexicano;

**2)** Que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y

**3)** Que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Esto de conformidad con la tesis de jurisprudencia S3ELJ02/2000, consultable en las páginas 166 a 168 en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005,* bajo el rubro "**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA"**.

Respecto al primer elemento en cuestión, debe decirse que nadie les niega la calidad de ciudadanos a los incoantes, ya que la misma se presume como una situación ordinaria y, en el caso, no existe prueba en contrario que refiera que las personas que promueven el presente medio impugnativo, no cuenta con la calidad de ciudadanos mexicanos, por lo que se presume su situación como tales, dado que quien goza de una presunción a favor, no tiene que probar los extremos de la misma, y en el caso los miembros de esta comunidad indígena pueden promover el presente juicio.

En relación con lo anterior, debe desestimarse el planteamiento formulado por el Congreso del Estado, quien aduce que los ciudadanos no acreditaron su calidad de representantes de algún partido político del municipio de Santa María Apazco, porque los promoventes enderezan su acción sobre la base de afirmar ser residentes en el aludido municipio y formar parte de la comunidad indígena respectiva y exigen el respeto de sus tradiciones y normas consuetudinarias para la elección de sus autoridades municipales, lo cual es suficiente para considerarlos como ciudadanos integrantes de dicha comunidad indígena, pues conforme el artículo 2, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

En todo caso, a quien afirme lo contrario corresponde aportar los medios de prueba atinentes (y no sólo oponer la presunta falta de documentación que corrobore la calidad con que se ostentan los demandantes), de acuerdo con el artículo 15, apartado 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ahora bien, en lo tocante al segundo elemento, en concepto de esta Sala Superior, los actores cuenta con legitimación para promover el juicio, pues con apoyo en el artículo 79 del que ya se ha hecho mención, es un hecho indudable, que los promoventes, mas allá de que se ostenten con la calidad de *"Comisión representativa para participar en las platicas conciliatorias"*, ello no significa que no concurran con la de ciudadanos en lo individual para ejercer su derecho de acción, al aducir que fue violentado un derecho político-electoral.

Respecto del tercer elemento en cita, es suficiente que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatida se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos-electorales mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones.

En la especie, tal requisito se colma al señalar los actores que se les ha violentado su derecho a votar y ser votados, dado que no se han llevado a cabo las elecciones extraordinarias en el municipio de Santa Maria Apazco.

Toda vez que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano constituye el medio idóneo para reparar los derechos que se aducen como violados, mediante el dictado de la resolución respectiva, es claro que los promoventes cuentan con interés jurídico para incoar el presente medio impugnativo.

Así las cosas, al no advertir esta Sala Superior la existencia de alguna causa que impida el dictado de una resolución de fondo en el presente juicio, lo procedente es analizar los motivos de disenso planteados por los demandantes.

**TERCERO.** De la lectura del escrito de demanda se obtiene que los actores señalan dos actos impugnados, de igual número de autoridades, a saber, el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, de tres de abril del presente año, en el cual, entre otras cosas determina que al no haber existido conciliación entre las partes, no existían condiciones para llevar a cabo una elección extraordinaria en el Ayuntamiento de Santa María Apazco.

Por otra parte, los actores se duelen del Decreto 605, emitido por la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, el diecisiete de abril del presente año, mismo que ratifica el acuerdo referido en el párrafo anterior.

En ese tenor, los actores hacen valer como agravios:

a) La violación a la fracción III, del apartado A, del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus gobernantes de conformidad con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

A decir de los actores, con la emisión de los actos reclamados se violenta la autonomía mencionada, pues al declararse que no existen condiciones para celebrar elecciones extraordinarias, se les priva su derecho, en tanto comunidad indígena, de elegir a sus gobernantes de conformidad con los usos y costumbres del lugar.

b) Violación al derecho de voto, en sus aspectos activo y pasivo, consagrado en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que con la emisión del decreto y el acuerdo impugnados, las autoridades responsable privan a los actores del derecho de votar y/o ser votados para ocupar cargos en el Ayuntamiento de Santa María Apazco, con el único argumento de que no fue posible la conciliación entre las partes.

A decir de los impetrantes, las responsables señalan que no existen condiciones para llevar a cabo una elección extraordinaria en el ayuntamiento mencionado, sin embargo en el expediente no se encuentra que las mismas realizaran diligencia alguna para cerciorarse que efectivamente existe imposibilidad material para llevar a cabo los citados comicios así como el riesgo de poner en entredicho la seguridad e integridad de los habitantes del lugar.

Además, agregan, de conformidad con el criterio de esta Sala Superior, la conciliación no es requisito indispensable para la realización de las elecciones de mérito.

c) Violación a los artículos 10, 20 y 28 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, pues con los actos reclamados se vulnera su derecho de la comunidad a organizarse social y políticamente.

Aunado a lo anterior, las autoridades violentan el mandato legal de apoyar a los pueblos y comunidades indígenas.

d) Violación a lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley Electoral local, pues si bien dicho artículo faculta al Consejo General a conocer de las controversias que se susciten con motivo de una elección por el sistema de usos y costumbres, ello no significa que no deba cumplir con su función de organizar las elecciones correspondientes.

Por cuestión de método se analizará en primer lugar el agravio marcado con el inciso b) del resumen anterior, pues de resultar fundado sería suficiente para revocar el decreto combatido.

Es importante resaltar que el estudio de los agravios hechos valer en el presente juicio se realizará supliéndolos en sus deficiencias, tal como lo autoriza el artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese tenor, esta Sala Superior considera que el agravio marcado con el inciso b) es fundado, por las razones que se asientan a continuación.

Como se señaló, los actores se duelen de la violación al derecho de voto, en sus aspectos activo y pasivo, consagrado en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que con la emisión del decreto y el acuerdo impugnados, las autoridades responsable privan a los actores del derecho de votar y/o ser votados para ocupar cargos en el Ayuntamiento de Santa María Apazco.

Lo anterior, con el único argumento de no fue posible la conciliación entre las partes, y sin que exista constancia de que se llevaron a cabo las diligencias para cerciorarse que efectivamente existe imposibilidad material para llevar a cabo los citados comicios, así como el riesgo de poner en entredicho la seguridad e integridad de los habitantes del lugar.

De lo anterior se puede advertir con claridad que los actores se duelen, en esencia, que las autoridades responsables no se allegaran de más elementos que la conciliación para justificar su decisión, es decir, que no justificaron de manera adecuada el decreto impugnado, ni recabaron más elementos para el efecto, es decir, que el mismo carece de una debida motivación.

A ese respecto, esta Sala Superior en forma reiterada ha sostenido que la fundamentacion y motivación con que debe contar todo acto de autoridad que cause molestias, debe encontrarse sustentada en lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, se debe expresar con precisión el precepto aplicable al caso y señalar concretamente las circunstancias especiales, razones particulares y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión; debe existir además, una precisa adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso planteado, es decir que se configuren las hipótesis normativas.

Para que exista motivación y fundamentación, basta que quede claro el razonamiento sustancial sobre los hechos y causas, así como los fundamentos legales aplicables, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado, en este tenor, la ausencia total de motivación o de la argumentación legal, o bien, que las mismas sean tan imprecisas que no den elementos a los recurrentes para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, da lugar a considerar la falta de motivación y fundamentación.

En tal sentido, por fundamentación se entiende la exigencia a cargo de la autoridad de expresar el precepto legal aplicable al caso concreto, en tanto que la motivación se traduce en demostrar que el caso está comprendido en el o los supuestos de la norma.

A fin de precisar las anteriores ideas, debe señalarse que la falta de dichos elementos, se da cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que hayan considerado para estimar que el caso puede adecuarse a la norma jurídica; la indebida fundamentación, se advierte cuando en el acto de autoridad sí se invoca un precepto legal, pero el mismo no resulta aplicable al caso por diversas características del mismo que impiden su adecuación a la hipótesis normativa, y respecto a la indebida motivación se da en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero las misma se encuentra en completa disonancia con el contenido de las norma legal que se aplica al caso.

Lo que antecede encuentra su sustento en la Tesis Aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1816, del rubro siguiente: ***"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR".***

La garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad, puede verse cumplida de diferente manera, dependiendo de la autoridad de la que provenga el acto y de la naturaleza de éste, dado que mientras más concreto e individualizado sea el acto, se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida dicha garantía, a diferencia de cuando el acto tiene una naturaleza de carácter abstracto, general e impersonal.

Es decir, al provenir el acto impugnado de un órgano legislativo, se podría dilucidar en un primer momento que la obligación de fundar y motivar se satisface de manera distinta, por el hecho de tratarse de un decreto emitido por una legislatura local, ya que, dada la naturaleza y característica de los actos que emiten, como lo son las leyes, las cuales gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, empero, en el caso, aún y cuando el Congreso expidió el decreto reclamado en ejercicio de las facultades que le confiere la ley, es indudable que dicho decreto se encuentra dirigido a una comunidad indígena, por cuanto se limita a ratificar la decisión de la falta de condiciones necesarias para renovar concejales al ayuntamiento de Santa María Apazco, efectuada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, lo que denota que no se está en presencia de una norma o disposición de carácter u observancia general, abstracta e impersonal, es decir, con características de ley, sino se encuentra dirigido a individuos de un conglomerado más reducidos e indígenas, pertenecientes al municipio precisado con anterioridad.

Por lo que en el caso, se debe respetar la manera ordinaria de satisfacer la garantía de fundamentación y motivación, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional, provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada, para librarse de ese acto de molestia. Es decir, el surtimiento de los requisitos de fundamentación y motivación en la forma ordinaria está referido a aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.

Similar criterio se sostuvo al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-11/2007.

Para una mejor comprensión del caso concreto es conveniente tener claro el contenido del decreto impugnado, mismo que es del tenor siguiente:

**“LA SEXAGÉSIMA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, ERIGIDA EN COLEGIO ELECTORAL,**

**D E C R E T A :**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** La Sexagésima Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con la facultad que le confieren los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25 y 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 155 del Reglamento Interior del Congreso del Estado; 122 y 243 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, SEGUNDO del Decreto 370, de fecha 11 de enero de 2007, publicado en el Extra del Periódico Oficial de misma fecha, ratifica los acuerdos y declaratorias emitidas por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, de fechas 3 de abril de 2008, que declara que en los Municipios de: **SANTA CATARINA MECHOACÁN, SAN AGUSTÍN DE LAS JUNTAS, SAN PEDRO JOCOTIPAC, SANTA MARÍA APAZCO, CANDELARIA LOXICHA, TENETZE DE ZARAGOZA, SAN MIGUEL PERAS, SAN JERÓNIMO SOSOTA, SANTA MARÍA TEMAXCALTEPEC y MAZATLÁN VILLA DE FLORES,** se han agotado todos los medios al alcance del órgano electoral, necesarios, suficientes y razonables para realizar la elección extraordinaria de Concejales a los Ayuntamientos, no obstante haber intentado en forma exhaustiva la conciliación entre las partes, por lo que no existen condiciones para la elección extraordinaria de Concejales a los Ayuntamientos referidos que se rigen bajo las normas de derecho consuetudinario, En términos del artículo 34 segundo párrafo de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, al ponerse en peligro la paz pública y la estabilidad de las instituciones, se autoriza al Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado, para que nombre a los representantes que se hagan cargo de la administración municipal y en su momento, si las circunstancias así lo ameritan, proceda a dar cumplimiento ala facultad que le otorgan los artículos 59 fracción XIII y 79 fracción XV de la Constitución Política del Estado.

**T R A N S I T O R I O :**

**ÚNICO.-**  El presente Decreto entrará en vigor a partir del día de su aprobación. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.”

Como se puede advertir, dicho decreto no cumple con la característica de estar debidamente motivado.

En efecto, la legislatura responsable se concretó a ratificar el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral local, que declara que en diversos municipios, entre los que se encuentra el de Santa María Apazco, se agotaron los medios necesarios, suficientes y razonables, para llevar a cabo una elección de concejales, incluyendo la etapa de conciliación, por lo que se consideró que no existían condiciones para llevar a cabo la elección de mérito, pero no señala las circunstancias especiales, razones particulares y las causas inmediatas que tomó en consideración para el efecto.

Lo anterior, pues en el cuerpo del decreto controvertido no se hace mención del análisis que realizó la legislatura responsable al acuerdo ratificado, si verificó la legalidad del mismo, los elementos en los que se basó el Consejo General para emitirlo, etcétera.

Tampoco existen elementos que permitan sostener, con certeza, que el Congreso responsable verificó que efectivamente se agotaron todos los medios para llevar a cabo la elección extraordinaria –y no únicamente el de la conciliación- ni mucho menos que, realizado dicho análisis, llegara a la conclusión a la que llegó, ni por qué considera que la seguridad y paz pública de la comunidad se encuentran en entredicho.

En conclusión, la Legislatura responsable ratifica el acuerdo impugnado, sin emitir consideración alguna que justifique el por qué de su decisión o los elementos que la llevaron a tomar la misma, razón por la que se considera que el decreto 605, carece de la debida motivación, por lo que lo conducente es revocarlo.

Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que el decreto impugnado toma como base el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, del que se tiene lo siguiente.

La Dirección de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, abrió el expediente identificado con el número 398/XVI/UYC/08, del que obra copia certificada en autos, relativo a las elecciones extraordinarias en el municipio de Santa María Apazco, mismo que en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, merece valor probatorio pleno.

De tal expediente, se obtiene que, el veintisiete de septiembre de dos mil siete, en el municipio en cuestión, conforme a las normas del derecho consuetudinario, se llevaron a cabo elecciones para elegir concejales al ayuntamiento de mérito para el periodo 2008-2010.

La Dirección de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral, decidió no validar dicho acto, por lo que el veinte de diciembre siguiente, se llevó a cabo una nueva elección, misma que, por acuerdo de veintiséis de diciembre del año próximo pasado, fue declarada invalida por el Consejo General del instituto electoral local ordenándose notificar dicho acuerdo al Congreso del Estado.

Así las cosas el veintiocho de diciembre siguiente, la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, emitió el Decreto número 30, mediante el cual ratifica el acuerdo del Consejo General, respecto a no tener como valida la elección de referencia y faculta a dicho órgano electoral a convocar a elecciones extraordinarias.

En atención a lo anterior, el treinta y uno de enero de dos mil ocho**,** el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, emitió convocatoria para llevar a cabo elecciones extraordinarias, en el Municipio de Santa María Apazco.

Los días dos y diez de enero del presente año, se realizaron diversas reuniones entre el administrador municipal y los dos grupos de ciudadanos representativos del mismo; en la primera de ellas se firmó un pacto de civilidad entre ellos, y aceptaron dialogar a efecto de fijar las condiciones necesarias para la llevar a cabo la elección extraordinaria.

Posteriormente, y con el fin de poder llevar a cabo la elección en cita, el instituto electoral local convocó a los grupos en pugna a realizar pláticas conciliatorias con el fin de que se llegaran a los acuerdos necesarios para llevar a cabo la misma.

De las constancias que obran en el expediente se advierte que se llevaron a cabo cuatro reuniones de trabajo con los representantes de los ciudadanos que integran los grupos antagonistas del municipio de Santa María Apazco, entre ellos los actores del presente juicio.

Cabe señalar que en las reuniones efectuadas se contó con la presencia del Administrador Municipal, Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, el Director de Elecciones por Usos y Costumbres del propio instituto, así como los grupos en conflicto.

El treinta y uno de enero de dos mil ocho, se realizó la primera reunión de trabajo, de la cual surgieron dos propuestas, a saber:

*i)*El primer grupo de ciudadanos, propuso que era su deseo que la elección extraordinaria se realizará por usos y costumbres y que no interviniera el órgano electoral mediante la instalación de urnas, y

*ii)*El segundo grupo de ciudadanos**,** propuso que la elección extraordinaria se llevará a cabo mediante la instalación de urnas y que fuere el órgano electoral quién organizara la elección en conjunto con los ciudadanos de la comunidad.

Asimismo, se acordó que tales propuestas fueran presentadas por escrito ante el administrador municipal y se señaló nueva fecha para la siguiente reunión de trabajo.

En la segunda reunión de trabajo, se reiteraron las propuestas de cuenta de forma escrita, y se llegaron a los siguientes acuerdos:

*i)* Cada grupo de ciudadanos en pugna, realizaría las consultas de las dos propuestas exteriorizadas ante los ciudadanos que representan y los resultados que se obtuvieran sería exhibidos ante el administrador municipal, quien a su vez los haría llegar al instituto electoral local;

*ii)* El veintiocho de febrero de dos mil ocho, los grupos se reunirían con el administrador municipal, a fin de dialogar respecto de las condiciones en que se llevaría a cabo la elección extraordinaria;

*iii*) El siete de marzo siguiente, fue la fecha fijada para presentar ante el Instituto Electoral local, el resultado de las consultas hechas, así como de la propia consulta que pudiera realizar en la comunidad el órgano administrativo electoral, y

*iv)* Se estableció el doce de marzo de dos mil ocho, como fecha para llevar a cabo una nueva reunión de trabajo.

En la citada fecha, se llevo a cabo la tercera reunión, en la cual los dos grupos antagónicos informaron que, después de las consultas realizadas, seguían prevaleciendo posturas encontradas, respecto a la forma de llevar a a cabo la elección, tales informes fueron entregados por escrito.

En uno de los relatados escritos, se hacía notar que, en caso de convocarse a una asamblea general con el efecto de realizar la elección, habría confrontaciones entre los ciudadanos del municipio.

En dicha reunión, se llegó a los siguientes acuerdos:

*i)* Se fija como nueva fecha para la reunión de trabajo el veintisiete de marzo del presente año, y

*ii)* Las propuestas respecto al procedimiento de la elección extraordinaria o su imposibilidad de realizarla se presentarían por escrito, con las constancias respectivas que soportaran tal decisión, a través de actas que se levantarán con motivo de las consultas que cada grupo efectuará a los ciudadanos que representan.

Así las cosas, el veintisiete de marzo, se efectuó la última reunión conciliatoria, en la cual los grupos de ciudadanos representativos del municipio, consideraron que al haberse agotado el análisis de las propuestas vertidas en las reuniones celebradas y no haber llegado a acuerdo alguno, con el fin de establecer condiciones para llevar a cabo la elección extraordinaria, se daba por concluida la etapa conciliatoria para llevar a cabo la elección extraordinaria en comento.

En tal tesitura, al no haber acuerdo entre las partes para llevar a cabo la elección extraordinaria en el municipio de referencia, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral determinó dar por terminada la fase conciliatoria.

1. Aunado a lo anterior, el veintiocho de marzo siguiente, el administrador municipal presentó un informe en el que señaló que se habían realizado las gestiones necesarias para llevar a cabo la elección extraordinaria, y que tal situación se daba en virtud de que los grupos de ciudadanos representativos de dicho municipio, no existían las condiciones para llevar a cabo la elección extraordinaria al no presentarse coincidencia en las propuestas de los grupos antagónicos.

Así las cosas y, con base en las reuniones descritas, el tres de abril de dos mil ocho, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, emitió el acuerdo impugnado, que en la parte conducente señala:

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

1. **I.** QUE EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 25, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, Y 62, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA, ESTE CONSEJO GENERAL COMO ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN, TIENE LA OBLIGACIÓN INELUDIBLE DE VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y ORDINARIAS EN MATERIA ELECTORAL, Y EN CONSECUENCIA, GARANTIZAR QUE SE RESPETEN Y PROTEJAN LAS TRADICIONES Y PRACTICAS DEMOCRÁTICAS DE LAS COMUNIDADES QUE ASÍ LO DETERMINEN.

**II.** QUE CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 125, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA, EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA ES COMPETENTE PARA CONOCER Y RESOLVER SOBRE LOS CASOS DE CONTROVERSIAS QUE SURJAN RESPECTO DE LA RENOVACIÓN DE AYUNTAMIENTOS EN LOS MUNICIPIOS QUE SE RIGEN BAJO LAS NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO.

III. QUE POR LAS RAZONES EXPUESTAS EN LOS PUNTOS TRES, CUATRO, CINCO, SEIS, SIETE Y OCHO, DEL CAPITULO DE ANTECEDENTES DEL PRESENTE ACUERDO, Y CON VISTA EN LAS CONSTANCIAS DE AUTOS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE DEL MUNICIPIO DE SANTA MARIA APAZCO, SE ADVIERTE QUE NO EXISTEN CONDICIONES PARA CELEBRAR LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL REFERIDO MUNICIPIO, A PESAR DE LAS GESTIONES REALIZADAS POR ESTE INSTITUTO Y NO OBSTANTE QUE EN TODO MOMENTO SE PRIVILEGIO LA CONCILIACIÓN ENTRE LAS PARTES EN CONFLICTO, YA QUE COMO SE MENCIONO EN EL PUNTO NUMERO SIETE DEL CAPITULO DE ANTECEDENTES DEL PRESENTE ACUERDO, LOS CIUDADANOS MANIFESTARON FEHACIENTEMENTE ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTE INSTITUTO, QUE YA SE HABÍA AGOTADO EL ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS VERTIDAS EN LAS DIVERSAS REUNIONES CELEBRADAS, SIN EMBARGO, NO SE LOGRARON CONCRETAR ACUERDOS QUE PUDIERAN ESTABLECER CONDICIONES PARA LLEVAR A CABO LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA EN EL MUNICIPIO DE SANTA MARIA APAZCO, POR LO QUE SOLICITARON A ESTE INSTITUTO QUE SE DIERA POR CONCLUIDA LA ETAPA CONCILIATORIA Y QUE EL INSTITUTO, DE CONFORMIDAD CON LAS ATRIBUCIONES QUE LE CORRESPONDEN TOMARA LOS ACUERDOS RESPECTIVOS, POR LO QUE RESULTA EVIDENTE QUE LOS CIUDADANOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARIA APAZCO NO PUDIERON CONCILIAR SUS PUNTOS DE VISTA A FIN DE REALIZAR LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA EN SU MUNICIPIO, NO OBSTANTE LO ANTERIOR, ES IMPORTANTE MENCIONAR QUE EN TODO MOMENTO EL ÓRGANO ELECTORAL EXHORTO A LOS GRUPOS REPRESENTATIVOS PARA QUE A TRAVÉS DEL DIALOGO Y LA CONCILIACIÓN, SE BUSCARAN LOS CONSENSOS SUFICIENTES Y RAZONABLES QUE PERMITIERAN TOMAR ACUERDOS CONJUNTOS Y DEFINITIVOS PARA LLEVAR A CABO LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO, POR LO QUE A FIN DE NO PONER EN PELIGRO LA PAZ SOCIAL, LA ESTABILIDAD Y LA INTEGRIDAD DE LOS CIUDADANOS DE SANTA MARIA APAZCO, ESTE CONSEJO GENERAL CONSIDERA PERTINENTE DECLARAR QUE EN EL REFERIDO MUNICIPIO NO EXISTEN CONDICIONES PARA REALIZAR LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO, PUES SE HAN AGOTADO TODOS LOS MEDIOS AL ALCANCE DEL ÓRGANO ELECTORAL, NECESARIOS, SUFICIENTES Y RAZONABLES PARA QUE SE REALIZARAN ELECCIONES EXTRAORDINARIAS EN DICHO MUNICIPIO, A PESAR DE HABER INTENTADO EN FORMA EXHAUSTIVA LA CONCILIACIÓN PERTINENTE ENTRE LAS PARTES, YA QUE DE CELEBRARSE BAJO LAS CIRCUNSTANCIAS ACTUALES HUBIERA OCASIONADO UN ENFRENTAMIENTO ENTRE LOS HABITANTES DE ESTE LUGAR, POR LO ANTERIOR, ESTE CONSEJO GENERAL, DEBE EFECTUAR LA DECLARACIÓN PERTINENTE Y REMITIR AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO EL EXPEDIENTE RESPECTIVO, PARA QUE EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, DETERMINE LO CONDUCENTE.

IV. SIN PERJUICIO DE LO ANTERIOR, CABE PRECISAR QUE EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 2° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 25, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA; 109; 110; 115; 116; 117; 119 Y 120, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA, EN ABSOLUTO RESPETO AL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, A SU LIBRE DETERMINACIÓN, ASÍ COMO A LOS USOS Y COSTUMBRES QUE HAN ESTABLECIDO PARA LA RENOVACIÓN DE SUS AUTORIDADES MUNICIPALES, CUYO DERECHO CONSTITUCIONALMENTE ES RECONOCIDO, ÚNICAMENTE CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES COMPETENTES, ASÍ COMO A LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA, COMO PRINCIPAL ÓRGANO DE CONSULTA Y DESIGNACIÓN DE CARGOS, DECIDIR LIBREMENTE LA INTEGRACIÓN DE SU AYUNTAMIENTO, SIENDO SOLAMENTE COMPETENCIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA, DECLARAR LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y EN SU CASO, EXPEDIR LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS.

EN EFECTO, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 2, 4 Y 6, DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, LOS GOBIERNOS, CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, DEBEN DESARROLLAR UNA ACCIÓN COORDINADA Y SISTEMÁTICA A FIN DE PROTEGER LOS DERECHOS DE ESOS PUEBLOS Y GARANTIZAR EL RESPETO DE SU INTEGRIDAD, ADOPTANDO MEDIDAS ESPECIALES PARA SALVAGUARDAR LAS PERSONAS Y LAS INSTITUCIONES, SIN QUE ESAS MEDIDAS SEAN OPUESTAS A LOS DESEOS EXPRESADOS POR LOS PUEBLOS INTERESADOS; ASIMISMO, UTILIZARAN LOS PROCEDIMIENTOS ADECUADOS, A TRAVÉS DE SUS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS, PARA LOGRAR LA LIBRE PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS EN LAS DECISIONES DE SUS INSTITUCIONES ELECTIVAS, SIN EMBARGO, TODAS LAS CONSULTAS A LA COMUNIDAD DEBERÁN EFECTUARSE DE BUENA FE, DE UNA MANERA APROPIADA A LAS CIRCUNSTANCIAS, CON LA FINALIDAD DE LOGRAR EL CONSENTIMIENTO DE LAS MEDIDAS QUE SE PROPONGAN, LO CUAL NO ACONTECE EN ESTE CASO, YA QUE EXISTEN PROFUNDAS DISCREPANCIAS ENTRE LOS GRUPOS DE CIUDADANOS REPRESENTATIVOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARIA APAZCO, QUE PERSISTEN HASTA EL MOMENTO, AUN CUANDO ESTE INSTITUTO HA CUMPLIDO EN FORMA EXHAUSTIVA CON LAS MEDIDAS MENCIONADAS, PUES CONSTA EN AUTOS DEL EXPEDIENTE RESPECTIVO, QUE EN TODO MOMENTO SE HA PRIVILEGIADO EL DIALOGO, EXHORTANDO A LAS PARTES EN CONFLICTO PARA CONCILIAR SUS DIFERENCIAS A FIN DE LLEGAR A LOS ACUERDOS QUE PERMITIERAN LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE CONCEJALES A SU AYUNTAMIENTO, Y QUE SI NO FUE POSIBLE LLEVAR A CABO LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA, FUE EN RAZÓN DE RESGUARDAR EL BIEN COMÚN, LA ESTABILIDAD POLÍTICA Y PAZ SOCIAL DEL MUNICIPIO, PUES ANTE LA FALTA DE ACUERDOS ENTRE LOS CIUDADANOS REPRESENTATIVOS DE DICHO LUGAR, PUEDE CONCLUIRSE VALIDAMENTE QUE NO EXISTIERON LAS CONDICIONES PARA LLEVARLA A CABO, SIN OCASIONAR UN ENFRENTAMIENTO ENTRE HABITANTES DE ESTA COMUNIDAD. ANTE TAL SITUACIÓN, EL CONSEJO GENERAL DE ESTE INSTITUTO CONSIDERA QUE NO ES UNA MANERA APROPIADA A LAS CIRCUNSTANCIAS, EFECTUAR BAJO ESTAS CONDICIONES UNA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA MARIA APAZCO, COMO UNA MEDIDA ESPECIAL PARA SALVAGUARDAR LAS PERSONAS Y LAS INSTITUCIONES.

ASIMISMO, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 3, 4, 19, 20, 22, 34 Y 40, DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, ÉSTOS TIENEN DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE SU CONDICIÓN POLÍTICA, AUTONOMÍA O AUTOGOBIERNO, EN RELACIÓN A SUS ASUNTOS INTERNOS Y LOCALES; Y QUE PARA LOGRAR ESA LIBRE DETERMINACIÓN, LOS ESTADOS CELEBRARÁN CONSULTAS Y COOPERARÁN DE BUENA FE CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA OBTENER SU CONSENTIMIENTO LIBRE, TOMANDO EN CUENTA QUE ESTOS TIENEN EL DERECHO DE DESARROLLAR Y MANTENER LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y SUS PROPIAS COSTUMBRES, ESPIRITUALIDAD, TRADICIONES, PROCEDIMIENTOS Y PRÁCTICAS, RESPETANDO LAS COSTUMBRES O SISTEMAS JURÍDICOS QUE SE TENGAN, POR LO QUE EL ESTADO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS CONJUNTAMENTE, ADOPTARÁN LAS MEDIDAS NECESARIAS QUE SERÁN REALIZADAS A TRAVÉS DE LOS PROCEDIMIENTOS EQUITATIVOS Y JUSTOS PARA EL ARREGLO DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE PRESENTEN, SIN OLVIDAR QUE DEBE ASEGURARSE PRIMORDIALMENTE QUE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS GOCEN DE PROTECCIÓN Y GARANTÍAS PLENAS CONTRA TODAS LAS FORMAS DE VIOLENCIA QUE PUEDAN PRESENTARSE.

POR LO EXPUESTO EN LOS ANTECEDENTES Y CONSIDERANDOS PREVIOS, Y CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 2° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 2, 4 Y 6, DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES; 3, 4, 19, 20, 22, 34 Y 40, DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS; 25, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA; 109; 110; 115; 116; 117; 119, Y 125, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA, ESTE CONSEJO GENERAL,

A C U E R D A:

PRIMERO. SE DECLARA QUE EN EL MUNICIPIO DE SANTA MARIA APAZCO, SE HAN AGOTADO TODOS LOS MEDIOS AL ALCANCE DEL ÓRGANO ELECTORAL, NECESARIOS, SUFICIENTES Y RAZONABLES PARA REALIZAR LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO, NO OBSTANTE HABER INTENTADO EN FORMA EXHAUSTIVA LA CONCILIACIÓN ENTRE LAS PARTES, POR LO QUE NO EXISTEN CONDICIONES PARA LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA MARIA APAZCO, QUE SE RIGE BAJO LAS NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO.

SEGUNDO. PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, NOTIFÍQUESE EL PRESENTE ACUERDO AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.

TERCERO. PUBLÍQUESE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 70 Y 73, INCISO j), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA.

OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, ABRIL TRES DEL DOS MIL OCHO. “

De la trascripción anterior, se tiene que, en lo que interesa, el acuerdo está compuesto por una parte considerativa en la cual, en sus puntos I y II, se invocan los artículos 25 de la Constitución Política de Oaxaca, 62 y 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimiento Electorales del mismo estado, como fundamento del mismo acuerdo.

El primero de los artículos referidos se encuentra relacionado con las bases bajo las cuales se rige el sistema electoral en Estado de Oaxaca, asimismo, el numeral en comento se divide en cinco apartados relativos a las elecciones, a los partidos políticos, al Instituto Estatal Electoral, a los medios de impugnación y al Tribunal Estatal Electoral

Ahora bien, en cuanto a los artículos citados del código electoral, en los mismos se establece la competencia del instituto, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, para velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del mismo, así como para conocer de los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario.

En el punto III de la parte considerativa del acuerdo en estudio, se señala que de conformidad con lo expuesto en los puntos tres, cuatro, cinco, seis, siete y ocho, del capitulo de antecedentes, y tomando en cuenta las constancias de autos que obran en el expediente del municipio de Santa Maria Apazco, se advertía que no existían condiciones para celebrar la elección extraordinaria de concejales al ayuntamiento del referido municipio, en virtud de las posturas antagónicas entre los dos grupos representativos en el municipio, esto a pesar de las gestiones realizadas por el propio instituto electoral local, y según su dicho, de que en todo momento se había privilegiado la conciliación entre las partes en conflicto.

Asimismo, se hace referencia a que se habían agotado todos los medios al alcance del órgano electoral, necesarios, suficientes y razonables para que se pudieran realizar elecciones extraordinarias en dicho municipio, así como que, en caso de haberse llevado a cabo las mismas bajo las circunstancias en que se encontraba el mismo, hubiere ocasionado un enfrentamiento entre los habitantes de dicho lugar.

Siguiendo con el análisis del acuerdo en comento, se tiene también que hace referencia a diversos instrumentos internacionales como lo son el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los puebla indígenas, con el fin de justificar su actuar.

En esa tesitura se citan los instrumentos de referencia, haciendo hincapié en cuanto a la acción coordinada y sistemática que deben desarrollar los gobiernos y los pueblos indígenas a fin de proteger los derechos de estos y garantizar el respeto de su integridad, así como el uso de los procedimientos adecuados para la libre participación de los pueblos en la decisiones de sus instituciones electivas.

Así las cosas, se tiene que la decisión de no celebrar elecciones extraordinarias, se basa en la consideración de que las partes en conflicto no llegaron a acuerdo alguno respecto de la forma en la que la misma se tendría que desarrollar, y que por tanto, el llevarla a cabo hubiere ocasionado un enfrentamiento entre los habitantes de dicho lugar.

Esta Sala Superior estima que resulta insuficiente como motivación del acuerdo en comento, que se tome como base únicamente que no existió conciliación entre los grupos en conflicto en el municipio de Santa María Apazco, y por tanto el mismo debe quedar sin efectos.

En efecto, como se ha dicho, la determinación a que ha llegado el Consejo General de cuenta, de declarar la no existencia de condiciones necesarias para la celebración de la elección extraordinaria, se sustentan en el hecho de que los grupos antagónicos no llegaron a acuerdo alguno, en la etapa de conciliación, respecto a la forma de realizar sus elecciones, y que llevarlas a cabo generaría un enfrentamiento entre los ciudadanos residentes en la comunidad.

Como ha quedado de manifiesto, el instituto electoral local, se limitó a llevar a cabo una etapa de conciliación, es decir, a convocar a reuniones entre los grupos antagónicos en el municipio, y hasta ahí se constriñó su actuar, siendo los únicos elementos con los que contó para sustentar el acuerdo impugnado.

Sin embargo, de autos no se desprende que el Instituto Electoral haya realizado las investigaciones en el municipio en cuestión, ni propició la participación de diversas autoridades e instituciones para poder establecer con certeza las condiciones sociales y políticas, así como de seguridad pública, en las cuales se encontraba la comunidad; es decir, con la sola falta de consensos y una amenaza de enfrentamiento entre los ciudadanos, estimó que no existían las condiciones para convocar a elecciones extraordinarias en Santa María Apazco.

Por lo anterior es claro que el acuerdo impugnado carece de una debida motivación por parte de la autoridad responsable.

Así las cosas, derivado del vínculo que existe entre el acuerdo de referencia y el decreto impugnado, es claro que el segundo de los actos mencionados, como se adelantó, carece también de una debida motivación.

Ello, pues un acto adolece de una indebida fundamentación y motivación, cuando deriva directa e inmediatamente de actos y omisiones que violen alguna disposición constitucional, como, por ejemplo, cuando se viola el derecho de votar de los ciudadanos, a través de sus tradiciones y prácticas democráticas, a fin de elegir a los concejales de cierto ayuntamiento municipal. Lo anterior, en virtud de que no puede considerarse como motivación jurídicamente válida de un acto o resolución de una autoridad el que se base en otro que, a su vez, adolece de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Cuestión que, como se ha sustentado, se da en el presente caso, por lo que debe arribarse a la conclusión que existe una relación causal, jurídicamente entendida como motivo determinante, cuando el posterior acto tiene su motivación o causa eficiente en los actos y omisiones inconstitucionales o ilegales de cierta autoridad, máxime cuando todos esos actos estén, en última instancia, involucrados por el alcance de su pretensión procesal derivada de su demanda.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis relevante S3EL 077/2002, consultable en la página 596 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005,* bajo el rubro: "**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE UN ACTO U OMISIÓN QUE, A SU VEZ, ADOLECE DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD".**

Así las cosas, lo conducente es revocar el decreto 605, emitido por la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca; en la inteligencia que, por tratarse de una ratificación que lleva a cabo el referido órgano legislativo de un acuerdo del Consejo General, el cual también debe encontrarse debidamente fundado y motivado y al no reunir esta circunstancia, en consecuencia, lo procedente es revocar el referido acuerdo.

Por las circunstancias expuestas, el alcance del presente fallo, no se agota en la reparación de la violación formal, lo que lleva a este tribunal, garante de la constitucionalidad de los actos electorales a orientar el sentido correspondiente con los motivos y fundamentos correspondientes.

Ahora bien, cabe destacar que la elección de autoridades en los ayuntamientos que se rigen por usos y costumbres en el Estado de Oaxaca, se deben guiar en forma ordinaria bajo las mismas, y atendiendo además a las reglas complementarias que establezcan al respecto la Constitución y el código electoral de dicha entidad federativa, por lo que supone que la facultad organizativa de tal elección recae en el Instituto Estatal Electoral, con la coadyuvancia originaria de las autoridades de seguridad pública locales, para garantizar su realización en forma pacífica.

Asimismo, conviene recordar que, los derechos inherentes al reconocimiento constitucional a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y en consecuencia a su autonomía, son de tipo eminentemente constitucional, al estar recogidos directamente en el apartado A, del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal virtud, para hacer efectivos tales derechos en favor de este tipo de comunidades, no sólo están directamente obligadas las autoridades del Estado en que se encuentren ubicadas geográficamente, sino también, en forma indirecta, cualquier tipo de órganos del Estado, ya sean federales o estatales, que de acuerdo con sus facultades y atribuciones, deban intervenir para tal efecto.

Conforme a estas consideraciones, en forma ordinaria, la comunidad indígena tiene la facultad de autoorganizar su elección, tal como lo disponen los artículos 115, 116 y 117 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca; y el Instituto Estatal Electoral, intervendrá sólo para los efectos a que se refieren los artículos 114, 119, 120 y 121.

Y en forma extraordinaria, como es el presente caso, en que exista controversia con motivo de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario, el Instituto Estatal Electoral tendrá una participación más directa, en los términos que establece el artículo 125 del código electoral citado, numeral que para el caso se transcribe:

Artículo 125.- El Consejo General del Instituto conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario. Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes y, en todo caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de este Código; o el Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres aprobado por el Consejo General; o a una consulta con la comunidad.

De la lectura del artículo en cuestión se tiene que, en los casos de controversia como el presente asunto, el Instituto Estatal Electoral, buscará la conciliación de las partes y, en todo caso, deberá actuar de tres formas a saber:

1. Se estará a lo dispuesto en el artículo 110 del código electoral;
2. Se estará a lo dispuesto en el Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres aprobado por el Consejo General, o
3. Una consulta con la comunidad.

En el caso, se tiene que si bien el órgano administrativo electoral local llevó a cabo la conciliación pertinente, también es cierto que no ha actuado conforme a lo prescrito en la norma.

En relación con el primer inciso en comento, el citado numeral 110, dispone lo siguiente:

Artículo 110.- Para efectos de este Código, serán considerados municipios de usos y costumbres aquellos que cumplan con las siguientes características:

I. Aquellas que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los Derechos de los pueblos indígenas;

II. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o

III. Aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

Así las cosas, el citado instituto, debía ponderar las razones por las cuales en el citado municipio de Santa María Apazco, se encontraba considerado como un municipio basado en el sistema de usos y costumbres, a fin de establecer cual de los métodos que se encuentran establecidos en la norma, se adecuaba al caso concreto, es decir, si la forma en que han venido realizando sus elecciones es la propia, diferenciada, antigua y arraigada, con procedimientos específicos de elección, que reconocieran como principal órgano de designación a una asamblea general comunitaria, o si era el caso que por decisión propia hubieran establecido el régimen de usos y costumbres mediante asamblea comunitaria.

Pero en el caso, no se ve que la autoridad hubiere realizado tal ponderación.

De igual forma, en cuanto a que se esté a lo establecido en el Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres aprobado por el Consejo General, de autos no se tiene constancia que el mismo hubiere sido invocado.

Por otra parte, tampoco existe constancia en autos que la propia autoridad hubiere realizado una consulta a la comunidad, con el fin de establecer las condiciones que prevalecían en el citado municipio y por tanto considerar la posibilidad real de llevar a cabo la elección extraordinaria.

Así las cosas, al tratarse de elecciones extraordinarias, el Consejo General del Instituto se encontraba obligado a hacer uso de las facultades y atribuciones que le confiere el artículo 71 del código electoral local, entre las que destacan las siguientes:

Artículo 71.- El Consejo General tendrá las siguientes atribuciones:

XV. **Solicitar** de los Consejos Distritales y Municipales electorales y, **en general, de cualquier autoridad las informaciones que estime necesarias para el esclarecimiento de hechos relacionados con el proceso electoral, o para la resolución de reclamaciones presentadas por ciudadanos** o partidos políticos debidamente registrados;

XVI. **Llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales** y cuidar del adecuado funcionamiento de los organismos respectivos;

XXV. **Disponer de la fuerza pública necesaria para garantizar el desarrollo de los procesos electorales**, conforme a este Código;

XXXIII. **Las demás que establezca esta Ley y que por razón de competencia puedan corresponderle.**

En el caso, las circunstancias de hecho que en concepto del Instituto Estatal Electoral constituyen el obstáculo para la elección de autoridades municipales, es la falta de conciliación de los grupos antagónicos en la forma de llevar a cabo la elección y el posible enfrentamiento entre los habitantes del municipio de llevarse a cabo la misma.

Así las cosas, como se ha manifestado, tal situación resulta insuficiente para considerar que en el municipio de Santa María Apazco, Oaxaca, no existían condiciones para realizar la elección extraordinaria en comento, esto dado que, el citado órgano electoral debe actuar en uso de las atribuciones que le confieren, entre otros, las fracciones XV, XVI, XXV y XXXIII, del artículo 71 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, de modo que realice cualquier acto tendente a garantizar la renovación de las autoridades del municipio aludido.

Considerar lo contrario, podría caer en el absurdo de, que por la falta de consensos entre grupos denominados *“representativos”* de la comunidad, los habitantes de la misma no puedan ejercer su derecho a votar y ser votados, sin tener la certeza real de que su opinión sea escuchada y, por tanto, deban verse sometidos a la designación de un administrador municipal designado por el Poder Legislativo a propuesta del Ejecutivo del Estado.

En el caso, como se ha visto, de la confrontación de las ideas de los dos grupos en disputa se tiene que, un grupo pugna por realizar la elección extraordinaria mediante el sistema de usos y costumbres y otros mediante la instalación de urnas por parte del órgano administrativo electoral, es decir, la situación se limita a establecer de forma real y cierta, mediante consulta a la comunidad, el establecer la forma en que quieran elegir a sus autoridades municipales, como lo establece el numeral 110 del código electoral local, analizado con anterioridad.

Al respecto, conviene recordar que esta Sala Superior, ha considerado en diversas ejecutorias relativas a elecciones bajo el sistema de usos y costumbres en el Estado de Oaxaca que, el Instituto Estatal Electoral de dicha entidad, debe ponderar diversas situaciones al momento de determinar la no existencia de condiciones para la realización de elecciones, para el caso de forma ejemplificativa se enlistan las siguientes:

**a)** Determinar de manera cierta y real las condiciones sociales y políticas en la comunidad;

**b)** Dar parte a las autoridades competentes, en vista de circunstancias graves, para el restablecimiento de la seguridad y paz pública;

**c)** Propiciar la conciliación y consultas entre la ciudadanía de la comunidad; y

**d)** Privilegiar condiciones de diálogo y consenso, para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales.

En tales condiciones al ser esta Sala Superior el órgano jurisdiccional electoral competente, para restaurar los derechos político-electorales que se puedan ver violentados, como en el caso es el de votar y ser votado, se encuentra en la imperiosa necesidad de ordenar, el uso de medidas necesarias y conducentes a fin de poder restituir los derechos político-electorales de los ciudadanos residentes en el municipio que nos ocupa.

Por tanto, lo procedente en primer término es ordenar al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca que, lleve a cabo, de conformidad con el numeral 110 del código electoral local, una consulta a la comunidad en cita en un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación de la presente resolución, con el fin de establecer el método de elección que elija la mayoría y en consecuencia realizar la elección de cuenta, en un término de cuarenta cinco días naturales a partir de que se obtenga el resultado de la consulta señalada, aunado al hecho de que las etapas conciliatoria o de consultas que se han llevado a cabo, sólo representan fases intermedias tendentes a optimizar el proceso electivo, pero que de ningún modo pueden representar un obstáculo para alcanzar el objetivo principal, que es la renovación de concejales en el municipio en comento.

Posteriormente a la realización de la consulta, el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, debe llevar a cabo la elección extraordinaria de cuenta.

En apoyo a lo anterior, y con el fin de salvaguardar la integridad de los ciudadanos del municipio de Santa María Apazco, Oaxaca, se requiere al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que, en términos de lo dispuesto por  los artículos 12, séptimo párrafo y 80, fracción II de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, *“a fin de cuidar el puntual cumplimiento de la Constitución y de las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanan”,* dicte las órdenes que sean necesarias, así como solicite el auxilio necesario para “*otorgar a los ciudadanos la seguridad indispensable para salvaguardar su vida  e integridad personal”,* durante el desarrollo de las elecciones a celebrarse, en la inteligencia que al Instituto Estatal Electoral, le compete la función de organizar y desarrollar las elecciones, en términos del numeral 25, inciso c) del propio ordenamiento fundamental estatal.

Queda vinculado el Congreso del Estado de Oaxaca, para que en el ámbito de sus atribuciones coadyuve al cumplimiento de la presente resolución.

Finalmente el Instituto Estatal Electoral deberán remitir a esta Sala Superior copia certificada de las constancias relativas que demuestren el cumplimiento dado a la presente ejecutoria, en un plazo de cinco días hábiles contados, a partir del momento en que se de el mismo.

Por lo anteriormente expuesto, se

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **REVOCA** el Decreto número 605 de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, de diecisiete de abril de dos mil ocho, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

**SEGUNDO.** Se deja sin efectos el acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca el tres de abril del presente año, mediante el cual, entre otras cosas, se declara que no existen condiciones para celebrar elecciones extraordinarias en el Municipio de Santa María Apazco.

**TERCERO.** Se **ORDENA** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, realice la consulta pertinente a los ciudadanos del municipio de Santa María Apazco, Oaxaca, en los términos señalados en la parte final del considerando tercero de la presente resolución, para lo cual, se le concede un plazo de treinta días naturales contados desde la notificación de la presente resolución.

**CUARTO.** Se **ORDENA** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca lleve a cabo la elección extraordinaria de concejales en el municipio de Santa María Apazco, Oaxaca,  en los términos señalados en el considerando tercero de la presente resolución.

**QUINTO.** Se **ORDENA** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que dentro del plazo establecido en esta resolución, informe a esta Sala Superior acerca del cumplimiento en los términos que le han sido precisados.

**Notifíquese. Por estrados** a los actores, por así haberlo solicitado en su escrito de demanda, y a los demás interesados; y **por oficio**, acompañando copia certificada de la presente resolución, al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, al Congreso local y al Gobernador de la entidad.

Lo anterior, con apoyo en lo que disponen los artículos 26, 27 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

|  |  |
| --- | --- |
| **MAGISTRADO**  **CONSTANCIO CARRASCO DAZA** | **MAGISTRADO**  **FLAVIO GALVÁN RIVERA** |
| **MAGISTRADO**  **MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA** | **MAGISTRADO**  **JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS** |
| **MAGISTRADO**  **SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR** | **MAGISTRADO**  **PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ** |

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**