



LA DEMOCRACIA A JUICIO

EL PAPEL DE LAS SENTENCIAS DEL TEPJF EN LAS ELECCIONES 2018



ASUNTO: SUP-REC-0145-2018 (RECURSO DE RECONSIDERACIÓN)

FECHA: 21-06-2018

PALABRAS CLAVE: Indígenas; derechos humanos a la autotutela, la autodeterminación y a la consulta; sistema de usos y costumbres; sistema ordinario de partidos políticos; libre determinación política; autonomía administrativa; perspectiva intercultural; principio constitucional de certeza y objetividad en dicho proceso; bloque de constitucionalidad; principio de maximización de la autonomía; autogobierno indígena; principio de la tutela judicial efectiva; reparación (*restitutio in integrum*)

BOLETIN DE PRENSA: No

MAGISTRADO/A PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

VOTO PARTICULAR/CONCURRENTE: No

AMICI CURIAE: No

USO DE DERECHO EXTRANJERO/INTERNACIONAL: Sí

TEST DE PROPORCIONALIDAD: Sí

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por unanimidad, resuelve modificar la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Toluca, Estado de México.

El veintisiete de julio de dos mil diecisiete, 17 personas que se ostentaron como integrantes del “Consejo Mayor” de Nahuatzen, acompañados de un escrito con 441 firmas de ciudadanas y ciudadanos que se auto adscribieron como indígenas, presentaron ante el Instituto Electoral de Michoacán (en adelante: IEM), un escrito solicitando se llevara a cabo una consulta con el fin de determinar el sistema normativo a través del cual se elegirían las autoridades municipales en el ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán. El veinticinco de octubre (11 personas) y veintiuno de noviembre (28 personas) del mismo año, diversas ciudadanas y ciudadanos del citado municipio, manifestaron su intención de sumarse a la solicitud de consulta. El

veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del IEM emitió un acuerdo en el que admitió y ordenó dar trámite a la consulta solicitada 497 personas indígenas. El dieciséis de diciembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del IEM dictó un acuerdo por el que se aprobaron los nombramientos de los presidentes, secretarios, vocales y consejeros electorales de los Consejos Distritales y Municipales para el proceso electoral ordinario 2017-2018, en el cual, entre otras cuestiones, se determinó que, con el fin de preservar el derecho humano de los pueblos y comunidades indígenas a la autodeterminación y la consulta, suspender la integración e instalación del órgano desconcentrado del IEM en el municipio de Nahuatzen, Michoacán, hasta realizar el proceso de consulta para que los habitantes de dicho municipio decidan si es su voluntad transitar del sistema de partidos a un sistema normativo indígena. El treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, el Consejo General del IEM acordó suspender los actos encaminados a cumplir lo ordenado por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán al resolver el expediente TEEM-JDC-035/2017, ordenados en el acuerdo IEM-CG-55/2017, del veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, así como suspender el trámite de la consulta sobre el cambio de sistema normativo a través del cual los ciudadanos y ciudadanas del municipio de Nahuatzen, Michoacán, elegirían a sus autoridades municipales y, ordenó la instalación del Comité Municipal del mencionado Municipio. Lo anterior, en cumplimiento al oficio TEEM-SGA-2749/2017, por medio del cual, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán comunicó no ejecutar la sentencia dictada en el expediente TEEM-JDC 035/2017, como consecuencia de la medida cautelar determinada en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 307/2017, interpuesta por el Síndico Municipal del Ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán. Inconformes con el acuerdo IEM-CG-95/2018, José Antonio Arreola Jiménez y otras personas, ostentándose como integrantes del Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, Michoacán, así como diversas personas originarias de las tenencias y la cabecera municipal de ese municipio, presentaron un medio de impugnación, que se envió a la Sala Superior. El ocho de febrero de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior integró el cuaderno de antecedentes 53/2018, y remitió las constancias a la Sala Regional Toluca, quien formó el expediente ST-JDC37/2018.

La Sala Regional Toluca dictó sentencia ordenando: 1. Modificar el acuerdo impugnado; 2. Continuar con las diligencias para realizar la consulta a través de la cual las ciudadanas y ciudadanos de Nahuatzen, Michoacán, determinarán si eligen a sus autoridades bajo el sistema de usos y costumbres, una vez que se emita la última resolución del proceso electoral ordinario 2017-2018 celebrado en el Estado de Michoacán, y que esto tendrá efectos hasta el siguiente proceso electoral y 3. La traducción a la lengua purépecha del resumen de este fallo, a fin de que pueda difundirse a los integrantes de las comunidades indígenas de Nahuatzen, Michoacán. (Lo rojo es el objeto de la discusión).

PROBLEMA JURÍDICO: La sentencia controvertida determina, de manera vertical, implícita, unilateral y sin previa consulta, que el sistema de elección de autoridades administrativas municipales para el proceso electoral 2017-2018, será el de partidos políticos; cuando esa decisión corresponde a los integrantes de la comunidad indígena de Nahuatzen, Michoacán. La Sala Regional dejó de observar que la petición inicial fue presentada desde el 27 de julio 2017 (previo al inicio del proceso electoral), que se cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 330 del Código Electoral del Estado de Michoacán y solicitados por la autoridad administrativa electoral y que tal petición fue aprobada mediante acuerdo IEM-CG-56/2017; y debió ponderar que, por un error interpretativo de parte del Instituto Electoral de Michoacán, se suspendió dicha consulta, tardanza imputable a la autoridad y ajena a la comunidad indígena de Nahuatzen. La violación a los derechos de consulta indígena, libre determinación y autonomía política, aumenta, en el momento en que la Sala Regional Toluca determina que la consulta se efectuará una vez transcurrido el proceso electoral y que los resultados obtenidos tendrán efectos hasta el próximo proceso electoral.

RATIO DECIDENDI DEL A QUO: La prohibición de realizar modificaciones legales fundamentales o sustanciales de la normativa electoral en la secuela del proceso electoral, se encuentra informada por el principio constitucional de certeza y objetividad en dicho proceso. La observancia del principio de certeza contenido en lo dispuesto en los artículos 1, párrafo tercero; 41, fracción IV, inciso b) de la Constitución federal y 98, párrafo primero de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se traduce en que los ciudadanos, partidos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los participantes del proceso electoral conozcan con anticipación las reglas y principios que rigen durante la celebración del proceso electoral. Por tanto, es que este órgano jurisdiccional llega a la conclusión de que las diligencias o actos necesarios para la celebración de la consulta de mérito se debe llevar a cabo una vez que fenezca el proceso electoral, y por ello, en el caso de que del resultado de la consulta realizada en su momento por el Instituto Electoral de Michoacán, se arribe a la conclusión de que la mayoría de las ciudadanas y ciudadanos de Nahuatzen, Michoacán, decidan que quieren elegir a sus autoridades municipales mediante el sistema normativo indígena, es que se deberá transitar del sistema normativo de partidos políticos al de usos y costumbres hasta el siguiente proceso electoral. Sin embargo, en caso del resultado de la celebración de la consulta, la mayoría de las ciudadanas y ciudadanos de Nahuatzen, Michoacán, decidan que deberá permanecer el sistema de partidos políticos, como actualmente se desarrolla el proceso electoral en dicho municipio, se debe respetar dicha determinación en virtud de que la ciudadanía decidió que así fuera y tomando en cuenta que todos los ciudadanos de este país deben de respetar el Estado Constitucional y de Derecho.

RATIO DECIDENDI DEL AD QUEM: Sería contrario al principio de pluriculturalidad y al enfoque intercultural retrasar el ejercicio del derecho a la consulta, por causas cuyo origen únicamente son imputables a la autoridad legalmente encargada de llevar a cabo el proceso de consulta previa, a los ciudadanos del Municipio de referencia. La sentencia impugnada se encamina a garantizar el principio de certidumbre jurídica en el desarrollo de los procesos electorales que se realizan bajo el sistema de partidos políticos y candidaturas independientes, mediante la definición de las normas aplicables en un determinado proceso electoral; y esto, es un fin desvinculado del ejercicio del derecho que tienen las comunidades y los pueblos indígenas a la consulta previa, porque se distingue del sistema de partidos políticos, por lo que no podría válidamente invocarse para obstaculizar este derecho que fue puesto en movimiento de manera oportuna, al no contemplarse como una restricción en el plano constitucional y convencional.

La Sala Superior del Tribunal Electoral advierte que debe reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando su máxima protección y permanencia; por lo que en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.

DIÁLOGO JUDICIAL INTERNO: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional (Tesis: 1a. XVI/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXI, febrero de 2010, p. 114, con el rubro: “DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL.”).

Los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación señalan que la diversidad étnica y cultural en sus dimensiones colectiva e individual, prevista en el artículo 2 de la Constitución Política Federal no tiene un alcance absoluto, al encontrar límites por tratarse de un principio fundante del Estado que a su vez tiene soporte en otros principios de igual categoría, como la dignidad humana, el pluralismo y la protección de las minorías. Sin que ello signifique que cualquier mandato constitucional o legal predomine sobre él, en virtud de que para que una limitación a dicha diversidad esté justificada constitucionalmente, es necesario que se funde en un principio que implique un valor superior a ese derecho indígena, ya que de lo contrario se restaría toda eficacia al pluralismo que inspira la Constitución Federal, tornándola inocua (Tesis: I.3o.P.48 P (10a.), consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo IV, p. 2791, bajo el título: “DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL EN SUS DIMENSIONES COLECTIVA E INDIVIDUAL. ESTE DERECHO INDÍGENA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO TIENE UN ALCANCE ABSOLUTO, POR LO QUE NO ES FUNDAMENTO PARA EVITAR QUE SE APLIQUEN AL SUJETO ACTIVO DEL DELITO DE VIOLACIÓN LAS PENAS PREVISTAS EN LA LEY (TRATAMIENTO EN INTERNAMIENTO), AUN CUANDO ÉSTE SEA UN ADOLESCENTE Y COMETA ESE ILÍCITO EN GRADO DE TENTATIVA.”).

DOCTRINA:

- **INTERCULTURALIDAD:** en el proceso de articular el derecho indígena con el del Estado -con el objeto de hacer factible la “composición pluricultural” nacional prevista en el ordenamiento constitucional-, la interculturalidad constituye una herramienta relevante, puesto que “debe ser entendida como el diálogo respetuoso entre culturas y deberá ser el principio básico de relación entre los funcionarios del Estado y las personas indígenas” (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, 2ª edición, México, 2014, p, 32.). El diálogo respetuoso a que se alude sólo será posible, en tanto las culturas se presenten de igual a igual, sin la noción de primacía de una sobre la o las otras.
- **PLURICULTURALIDAD:** representa la característica de las culturas actuales, es decir, el resultado de una cultura que ha evolucionado a través del contacto con otras culturas.

En síntesis, la pluriculturalidad define una situación, mientras que la interculturalidad, define una interacción.

- **ENFOQUE PLURICULTURAL [E INTERCULTURAL]:** implica la obligación constitucional y convencional de tomar en cuenta las especificidades culturales de los pueblos indígenas y las comunidades que los conforman, así como a conducir procesos susceptibles de tutelar sus derechos de forma efectiva y maximizar su libre determinación y autonomía para elegir, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o representantes, internos o ante los ayuntamientos.
- **PRINCIPIO DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA** (contenida en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política Federal): para ser útil y efectiva al enfoque pluricultural e intercultural, amerita la recharacterización, a fin de que el dictado de una resolución pronta, completa e imparcial, se traduzca también en una decisión que haga realmente factible -y no simulada- la coexistencia respetuosa de diversidades culturales, sobre la base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones.
- **REPARACIÓN (RESTITUCIÓN O COMPENSACIÓN):**

La reparación es la entera restitución a la parte afectada (*restitutio in integrum*), la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación. No obstante, ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de algunas de ellas, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar las violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias. Las medidas no pecuniarias - también conocidas como reparaciones morales- se clasifican en: a) restitución y rehabilitación; b) satisfacción, y c) garantías de no repetición. La restitución busca, como su nombre lo indica, restablecer la situación que existía antes de la violación, mientras que la rehabilitación propone garantizar la salud de la víctima. La satisfacción tiene por objeto reparar con medidas tendentes a la memoria, verdad y justicia. Las garantías de no repetición tienen la finalidad de asegurar que no se repita una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afectan las instituciones sociales, legales y políticas, así como las políticas públicas.

Finalmente, la Sala Superior ordena vincular al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, por conducto del Gobernador Constitucional, a fin de que coadyuve con el Instituto Electoral de Michoacán, en la realización de la consulta de cambio de régimen, y dicte las medidas necesarias y pertinentes que garanticen la seguridad, el orden y paz social, que permitan dar cumplimiento a la presente resolución.