

TUTELA DE LOS DERECHOS DE GRUPOS VULNERABLES PARA GARANTIZAR SU PARTICIPACIÓN Y ACCESO EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Juan Antonio GARZA GARCÍA
E-mail: juan.garza@te.gob.mx
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Jorge RESÉNDIZ OLOARTE
E-mail: jorge.resendiz@iecm.mx
Instituto Electoral de la Ciudad de México

Eje temático: Poder Judicial, Judicialización de la Política y Justicia Transicional

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

Abstract

Esta ponencia propone, en primera instancia, una revisión del contexto de los pueblos originarios y comunidades indígenas en México y el marco normativo que les resulta aplicable, desde los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, hasta las adecuaciones del marco jurídico interno. Posteriormente se estudia, a partir de la metodología de estudio de caso, cómo una sentencia dictada puede exceptuar de cumplimiento normas y principios, potenciar los derechos político electorales de un grupo social que, históricamente, ha enfrentado situación de vulnerabilidad, como las comunidades indígenas, más allá del asunto que originalmente se hubiera planteado.

Palabras clave: comunidades indígenas; grupos vulnerables; justicia electoral; maximización de derechos político electorales.

Introducción

El proceso electoral 2017-2018 resultó inédito y de gran trascendencia para el país, no sólo por su magnitud, al haberse llevado a cabo de forma concurrente la elección federal por la que se renovarían la Presidencia de la República y las Cámaras del Congreso de la Unión, con procesos electorales en treinta entidades federativas, lo que representó un total de 3,406 cargos en disputa (INE). También fue un proceso electoral relevante, porque fue la primera vez que se llevó a cabo la renovación de la Presidencia de la República bajo el entramado normativo e institucional que se estableció con motivo de la reforma política de 2014, así como por el desarrollo de los criterios jurisdiccionales, particularmente los orientados a la protección y tutela de derechos ciudadanos, en virtud de la resolución de asuntos puestos a consideración de los órganos jurisdiccionales en la materia.

Los comicios referidos permitieron, en este sentido, poner de manifiesto, por una parte, que el pueblo de México optó por la renovación de sus órganos de poder público por la vía pacífica y bajo cauces legales e institucionales; por otra, evidenció los alcances de la labor jurisdiccional electoral, particularmente en lo relativo a la potenciación de derechos del ciudadano. Entre los casos más representativos de ello se encuentran los relativos a la adopción, por parte del órgano jurisdiccional, de medidas dirigidas a la tutela del derecho no sólo del ciudadano promovente del medio impugnativo, sino, en una misma sentencia,

de un grupo poblacional específico, dando pauta o siendo el detonador de la creación y desarrollo de políticas públicas de protección a grupos en situación de vulnerabilidad.

No debemos perder de vista que la facultad de los jueces de interpretar la Constitución tiene, entre otras, la función de dotar de contenido a las normas para que sean funcionales en un contexto político y social determinado, preservando la congruencia y sentido del texto constitucional y, con ello, la vigencia del pacto social que le dio origen.

Es decir, se trata de una función de adaptación normativa y cambio social brindando certeza, siempre respetando al pacto fundacional del Estado. Lograr ese equilibrio es, en última instancia, la más importante labor de un juez constitucional.

Interpretar la Constitución significa comprender el sentido de un precepto normativo a partir de los términos en los que está redactado, tomando en cuenta no sólo lo expresado en palabras, sino también lo implícito lógicamente en su texto, así como todos los significados posibles que se le pueden atribuir en función de su contexto histórico, político, social y económico.

En este sentido, el trabajo que han hecho los Magistrados integrantes de las diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al definir el sentido de una norma a partir de los hechos del caso y, más aún, del contexto económico, político y social en el que se da, permitiendo que esas normas se adapten y sean funcionales en un contexto determinado.

De acuerdo a lo anterior, el objeto de la presente ponencia es exponer diversas razones por las que se considera que los tribunales electorales del país tienen un amplio campo de incidencia en decisiones públicas para, a través de una sola sentencia, ampliar la tutela de derechos del ciudadano, a la protección de derechos de una colectividad, aun cuando ésta no hubiera formado parte de la controversia planteada, siendo pauta no sólo para la adecuación del marco normativo, sino también para el diseño, elaboración e implementación de programas y políticas tendentes a materializar la referida protección, a favor de un amplio sector de la sociedad, como son los pueblos originarios y comunidades indígenas, y no sólo un individuo.

Para abordar el análisis señalado, se propone la metodología de estudio de caso. El asunto que se aborda constituye un precedente relevante, no sólo por cuanto a la protección del derecho ciudadano de ser postulado a un cargo de elección popular, sino

además, por el mandato emitido por el órgano jurisdiccional para que, en el próximo proceso electoral en el estado de San Luis Potosí, se adopten medidas para evitar asuntos como el que se resolvió, ampliando con ello el ámbito de protección tradicional de una sentencia, a saber, la esfera jurídica del individuo o grupo que promovieron el juicio o recurso respectivo.

En este orden, la ponencia se integra de los siguientes tres apartados: En el primero de ellos, se propone un planteamiento general del contexto de los pueblos originarios y comunidades indígenas en México, así como una breve revisión del marco jurídico aplicable a la tutela de sus derechos en materia político electoral.

Acto seguido, se propone el análisis de caso propiamente dicho. Para llevar a cabo el mismo, se propone abordar la cadena impugnativa que integra el caso, en tres segmentos, atendiendo al orden cronológico de cada una de las etapas de dicho proceso.

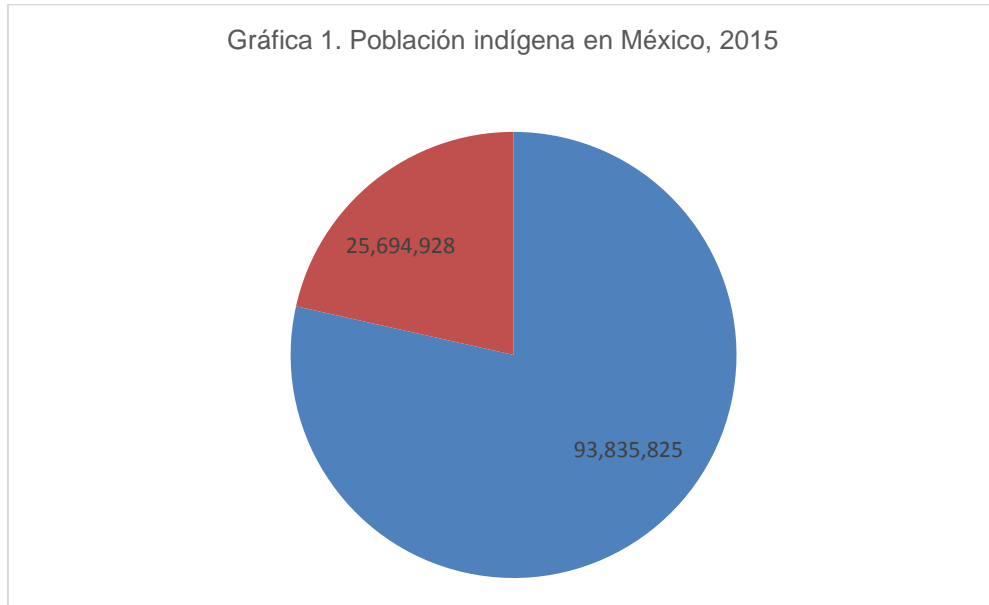
En el mismo apartado, se analizan, igualmente, los alcances de la sentencia, vista desde el punto de vista del proceso de formación de políticas públicas, al tratarse de un acto jurídico que lleva a cabo un diagnóstico de un problema público específico y determinado y que establece las bases conforme a las cuales el mismo debiera ser atendido, ya sea por la vía de la formulación de políticas públicas, o bien, por la legislativa.

Finalmente, se propone un ejercicio de prospectiva en el que se plantea, esencialmente, que se ha incrementado el número de casos en los que los tribunales electorales deciden ampliar la tutela de derechos político electorales de los ciudadanos y, muy recientemente, han optado también por extenderla a grupos completos en situación de vulnerabilidad, aun cuando no formen parte de caso o no hubieran participado de la controversia, y para un momento determinado, a pesar de que ello implique exceptuar de aplicación normas o principios de aplicación tradicional o histórica.

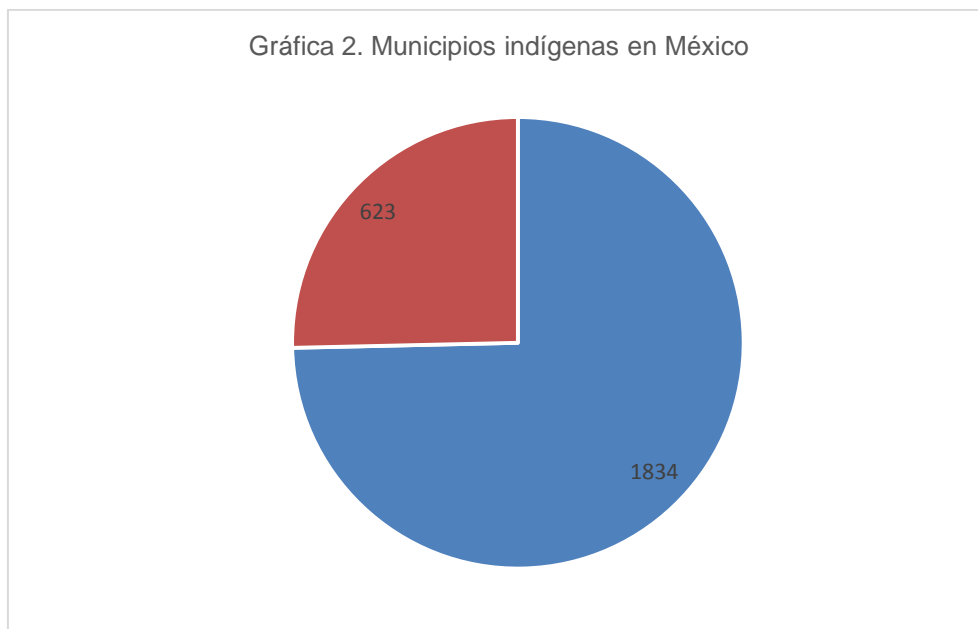
1. Contexto general de los pueblos originarios y comunidades indígenas en México y marco jurídico aplicable

De acuerdo con los censos de población y vivienda de 2015, y como se muestra en la Gráfica 1, ese año México contaba con un total de 119,530,753 habitantes, de los cuales, 25,694,928 correspondían a población indígena autoadscrita, es decir, un 21.5%. De acuerdo con el mismo censo, el territorio nacional cuenta con 2,457 municipios, de los

cuales 623 (aproximadamente 25%) están considerados indígenas (INPI 2017, 22), lo que se ilustra en la Gráfica 2.

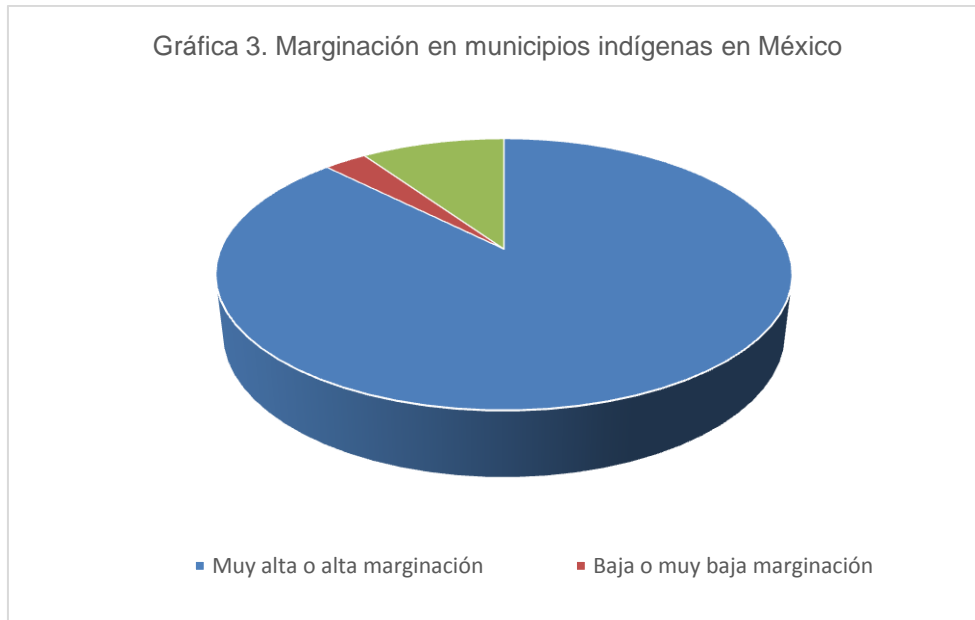


Fuente: Elaboración propia con datos de INPI, 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos de INPI, 2017.

Ahora bien, del total de municipios indígenas, y como se aprecia en la Gráfica 3, 545 (87%) presentan un grado de marginación muy alto o alto, mientras que sólo 18 (2%) muestran ese índice en nivel bajo o muy bajo (*Ídem*).



Fuente: Elaboración propia con datos de INPI, 2017.

Los datos anteriores denotan que un amplio sector de la población nacional se encuentra en grave rezago para la satisfacción de sus necesidades primarias y el conocimiento y ejercicio de sus derechos.

Respecto de esto último, si bien se trata de una cuestión multifactorial, es posible afirmar que la gran mayoría de quienes se encuentran en esa situación no conocen ni ejercen los derechos con que cuentan, en ninguna o casi ninguna materia, porque no son conscientes de ser titulares de los mismos y, menos aún, conocen los procedimientos ni el entramado normativo e institucional existente para hacerlos exigibles en caso de que les sean conculcados o violentados, o bien, porque al intentar hacerlo, enfrentan severos obstáculos de diversa índole que terminan provocando que en un número importante de casos, se haga nugatorio el pleno ejercicio de los referidos derechos.

Es importante señalar, sin embargo, que aún cuando esta situación de rezago subsiste en el país, México ha dado pasos significativos para erradicar esas barreras de desigualdad e inequidad, y con la finalidad de proteger y tutelar los derechos de la población que forma parte de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, como los pueblos originarios y comunidades indígenas del país, adoptando para ello diversas medidas que van desde adecuaciones al marco normativo, la suscripción de instrumentos internacionales que potencian los derechos de esos sectores poblacionales o, incluso,

capacitando a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno y áreas de competencia para que, en el desempeño de sus funciones, cuenten con sensibilidad y criterio orientado a la protección de los derechos de grupos vulnerables o en situación de desventaja, como el que ahora nos ocupa.

Entre los Tratados suscritos e interiorizados al orden jurídico nacional destacan, por su temática y relevancia para el estudio que nos ocupa, los siguientes:

a) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. De acuerdo con la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral indígena del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicho convenio “ha sido un referente necesario para analizar y fundamentar los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, es a raíz de la reforma constitucional de 2011 cuanto este instrumento cobra mayor importancia, toda vez que el artículo 1º reconoce los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, y obliga a todas las autoridades a efecto de que, en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen dichos derechos” (TEPJF 2014, 50).

Los artículos 2 y 3 de este Convenio establecen fehacientemente que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, acciones coordinadas y sistemáticas orientadas a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad, promoviendo la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones. Adicionalmente, los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación (OIT).

Por su parte, el artículo 12 del mismo instrumento establece que los pueblos deberán tener protección contra la violación a sus derechos y poder iniciar procedimientos legales para asegurar el respeto efectivo a tales derechos; asimismo, deberán adoptarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces (*Ídem*).

- b) Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. En dicho instrumento, “se identifica toda una gama de derechos que en su conjunto tienen como propósito eliminar toda clase de discriminación. Asimismo, [...] se consigna la obligación de los Estados firmantes de erradicar todas las conductas encaminadas a la discriminación racial. En tal sentido, se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico” (TEPJF 2014, 51).
- c) Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comúnmente conocida como Pacto de San José y suscrita en 1969, se trata de uno de los instrumentos internacionales de mayor relevancia en materia de protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas ya que, según se refiere en la Guía en cita, en dicho instrumento internacional “se reconocen los derechos y libertades de todas las personas que habitan en derecho Estado y, por otra, obliga a dicho Estado a respetar y garantizar dichos derechos” (*Ibidem*, 52).

El artículo 23 de este instrumento determina que los ciudadanos deben gozar con los derechos de participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, así como de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país (OEA).

A su vez, el artículo 24 del ordenamiento de mérito determina la igualdad de todas las personas ante la ley, mientras que el artículo 25 versa sobre el derecho de toda persona a la impartición de justicia para la defensa de sus derechos fundamentales (*Ídem*).

Por lo que se refiere al ámbito interno, y en congruencia con los instrumentos internacionales referidos, entre otros, el Estado mexicano ha emprendido adecuaciones significativas a su marco jurídico para establecer el andamiaje para la materialización y eficacia de los derechos de todo individuo y sector poblacional del país. De dichas adecuaciones, por su relevancia y trascendencia, destacan las reformas constitucionales de 2001 y 2011 en materia indígena y de Derechos Humanos, respectivamente.

Las reformas referidas representan un avance relevante en cuanto a la protección de derechos de las comunidades y pueblos indígenas, además de que constituyeron un punto de partida para modificaciones ulteriores a la legislación secundaria en cada materia en particular.

Respecto de la reforma constitucional en materia indígena del 14 de agosto de 2001, ésta consistió en la reforma al artículo 2º de la Norma Fundamental para establecer fehacientemente que dichos pueblos son sujetos de derechos y se incorporó la autoadscripción como criterio rector para determinar a quiénes se aplican dichas disposiciones, de conformidad con la definición que de pueblos indígenas establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, referido en el inciso a) anterior.

Dicho artículo se sistematizó en dos grandes apartados para señalar, por una parte, los elementos de la autonomía indígena y, por otra, establecer una serie de obligaciones por parte del Estado mexicano a efecto de que se diseñen, elaboren e implementen políticas públicas en los tres órdenes de gobierno, incluyendo el impulso regional, fomento de la escolaridad, acceso efectivo a servicios de salud, protección de migrantes indígenas y, de manera destacada, la consulta a comunidades y pueblos indígenas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y planes estatales y municipales de desarrollo (TEPJF 2014, 52-3).

En cuanto a la reforma en materia de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011, ésta tuvo el efecto de establecer, de manera clara y precisa, que toda persona gozará de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano forme parte; que las normas se interpretarán favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia, e incorporando la obligación de toda autoridad de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a tales derechos fundamentales (*Ibidem*, 53).

Como puede advertirse, el entramado normativo descrito constituye un conjunto de condiciones propicias para la adecuada protección de derechos de la población; pero no sólo eso, también sienta bases para hacer posible una auténtica maximización de derechos que se traduzca en una tutela efectiva y eficaz de los justiciables e, incluso, de

grupos o sectores completos, con independencia de que éstos hayan solicitado la protección o tutela del Estado en un caso o controversia en particular.

La potenciación de derechos a que se hecho referencia, no ha resultado ajena al ámbito de la justicia electoral, pues además de que en virtud de la reforma de 2011 las autoridades tienen la obligación de interpretar la ley de la manera que resulte más favorable al individuo, es de reconocer el talante democrático y de maximización de derechos que han mostrado los órganos jurisdiccionales federal y locales en la materia, pues a partir de sus resoluciones y criterios, varios de los cuales han alcanzado el rango de Jurisprudencia, han logrado ampliar de manera significativa y relevante los derechos político electorales tanto de las comunidades indígenas, como de otros grupos vulnerables, como mujeres, personas con discapacidad, grupos de la diversidad sexual, entre otros.

En efecto, con su ardua labor de interpretación y aplicación de la ley, los tribunales electorales han vencido algunas de las barreras que históricamente han impedido a grupos vulnerables el ejercicio de sus derechos y han adoptado medidas de tutela amplia y efectiva, llegando incluso, a través de procedimientos de ponderación, a exceptuar de aplicación principios tradicionales de la materia, concediendo la tutela amplia no sólo al promovente de un medio de impugnación, sino a la totalidad de integrantes de grupos vulnerables específicos y, más aún, constituyendo bases o fundamentos para la formulación de políticas públicas al respecto.

Pero la labor jurisdiccional no se ha circunscrito a la resolución de controversias y desarrollo de criterios interpretativos; también se han emprendido programas intensos de capacitación a su personal e, incluso, a todos los involucrados en la temática para el mejor desarrollo de la función jurisdiccional. Tal es el caso, a manera de ejemplo, de la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral indígena (TEPJF 2014) y del Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas (TEPJF 2017), los cuales constituyen valiosos instrumentos que orientan la actuación de quienes desempeñan la alta responsabilidad de promoción o resolución de controversias relacionadas con la tutela de derechos de grupos en situación de vulnerabilidad, como en este caso concreto, los pueblos y comunidades indígenas.

No pasa desapercibido, en el mismo sentido, que los criterios desarrollados han sido considerados, al menos en lo esencial, para la adecuación del texto legal o la formulación de programas y políticas públicas, lo que pone de manifiesto, por una parte, la trascendencia de la función jurisdiccional electoral en la construcción democrática y la potenciación de derechos; por otra, que ha sido justamente en virtud de la labor jurisdiccional, que situaciones que hoy se perciben como cotidianas hayan resultado posibles: paridad en la postulación de candidatos e integración de órganos de representación; postulación de candidaturas indígenas; protección de los derechos político electorales de la diversidad sexual; derechos político electorales de los jóvenes, entre otros rubros, son claros ejemplos de ello.

2. Análisis de caso: solicitud de registro como candidato de ciudadano autoadscrito como miembro de comunidad indígena, y criterios adoptados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El caso elegido como materia de estudio y análisis de esta ponencia constituye un claro ejemplo de los importantes criterios emitidos por los tribunales electorales del país, que se tradujeron en la tutela de los derechos político electorales de los ciudadanos e, incluso, de grupos en situación de vulnerabilidad, no sólo por la interpretación de la ley en sentido amplio a favor del ciudadano, sino además, porque quedó de manifiesto que una sentencia puede tener un mayor alcance y determinar la protección de un grupo o sector específico, exceptuando incluso, principios y normas de aplicación histórica, tales como el principio de relatividad, según el cual una sentencia únicamente surte efectos respecto de quien promovió el juicio o recurso respectivo.

Se estudia, específicamente, el proceso seguido por el ciudadano Javier Antonio Castillo en su pretensión de ser registrado como candidato del Partido Acción Nacional a diputado local en el estado de San Luis Potosí, y la eventual implementación de acciones afirmativas en materia indígena que le permitieran acceder a la referida postulación.

Para efectos de la exposición, se propone analizar el caso en comento separando la cadena impugnativa en tres segmentos: el primero de ellos, que comprende desde la expedición de la Convocatoria partidista para el registro de aspirantes a candidatos a diputados locales en el estado de San Luis Potosí para el proceso electoral 2018, hasta la

designación de candidato para el distrito electoral local XV, con cabecera en Tamazunchale, en la referida entidad federativa. El segundo corresponde al grupo de impugnaciones promovidas ante el Tribunal Electoral de San Luis Potosí contra la ratificación de las providencias dictadas por la dirigencia nacional del partido político para la designación de candidatos y las supuestas omisiones por parte de diversos órganos para implementar una acción afirmativa en materia indígena, así como la sentencia dictada por dicho órgano jurisdiccional. Finalmente, en cuanto al tercer segmento de la cadena impugnativa, se analiza la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Recurso de Reconsideración SUP-REC-214/2018.

a) Impugnación primigenia

La cadena impugnativa del caso en comento se origina con la emisión, por parte del Partido Acción Nacional, de su convocatoria para la postulación y registro de candidatos locales en el estado de San Luis Potosí. En atención a dicha convocatoria, Javier Antonio Castillo, ciudadano autoadscrito como miembro de la comunidad náhuatl en Tamazunchale, solicitó el registro correspondiente (SM-JDC-281/2018, 2-3).

En términos del procedimiento establecido en la convocatoria y su normatividad interna, el partido político emitió la terna propuesta para la postulación de candidato a diputado local por el distrito electoral local XV, por el que contendía el ciudadano solicitante, colocándole en el tercer lugar en orden de prelación; circunstancia que fue controvertida ante el tribunal electoral local, órgano que consideró fundado el agravio hecho valer por el actor, ordenando el replanteamiento de la referida terna (*Ídem*).

En acatamiento de dicha ejecutoria, el partido político reformuló la lista de aspirantes a dicha candidatura, colocando al actor en primer lugar; sin embargo, en ejercicio de sus atribuciones estatutarias, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político dictó providencias a través de las cuales designó como candidato para la referida demarcación a una persona distinta del actor (*Ídem*).

Dicha postulación de candidato fue controvertida por el actor ante el órgano de justicia partidaria; sin embargo, las providencias dictadas por el partido político fueron confirmadas, en sus términos (*Ídem*).

Inconforme con tal determinación, Javier Antonio Castillo presentó, vía *per saltum* o salto de instancia, juicio ciudadano, el cual quedó radicado ante la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el número de expediente SM-JDC-281/2018. En dicho medio impugnativo el ciudadano hizo valer, esencialmente, los siguientes agravios:

- a) la resolución controvertida no se encuentra debidamente fundada y motivada ya que, al convalidar las providencias dictadas, se hace prevalecer el principio de autodeterminación de los partidos políticos, en perjuicio de los derechos de los pueblos indígenas y del impugnante;
- b) falta de análisis de todos sus agravios, pues la responsable omitió aplicar el artículo 2º de la Constitución General de la República y omitió pronunciarse sobre el perfil idóneo para ser postulado para la candidatura del distrito electoral local XV de San Luis Potosí, con base en criterios étnicos y de trabajo a favor de la comunidad;
- c) omisión de realizar un análisis de constitucionalidad sobre la procedencia de aplicación de una medida afirmativa en materia indígena;
- d) tratamiento discriminatorio y violación de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral local que ordenó colocarle en primer lugar de la terna propuesta, y
- e) falta de valoración de las pruebas aportadas (*Ibidem*, 5-7)

Como se puede advertir, los agravios formulados por el ciudadano se encuentran orientados a solicitar la tutela de su derecho a ser postulado a un cargo de elección popular, pero también, y de manera más destacada, a la formulación de una acción afirmativa de cuota indígena para la postulación de candidaturas, de manera que, de acceder a su pretensión, en virtud de su autoadscripción como miembro de una comunidad indígena, pudiera verse beneficiado en su aspiración a ser postulado como candidato a diputado local.

No obstante, los agravios fueron declarados infundados y la resolución controvertida fue confirmada, señalando, esencialmente, que la resolución controvertida había considerado el artículo 2 constitucional, aunado a que la legislación electoral local solamente preveía la acción afirmativa en materia indígena para la integración de ayuntamientos, no así para diputados locales. Asimismo, el órgano jurisdiccional determinó que la sentencia dictada por el tribunal local no ordenaba que el actor fuera designado como candidato de manera

directa, aunado a que, durante el proceso de postulación se le dio trato equitativo y no discriminatorio (*Ibidem*, 7-18).

Inconforme con tal determinación, el ciudadano promovió Recurso de Reconsideración, mismo que quedó radicado en la Sala Superior del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la clave SUP-REC-214/2018.

b) Impugnaciones contra la ratificación de providencias y supuestas omisiones de autoridades estatales

El segundo segmento de la cadena impugnativa del caso en comento corresponde al grupo de impugnaciones promovidas por el ciudadano Javier Antonio Castillo en contra de la ratificación, por parte del partido político, de las providencias dictadas por su Presidente nacional mediante las cuales se designó, entre otros, al candidato a diputado por el distrito electoral local XV, con cabecera en Tamazunchale, San Luis Potosí (TESLP/JDC/19/2018 y acumulados, 1-2).

En este segmento es de destacar, asimismo, que además de la impugnación señalada en el párrafo precedente, el actor promovió dos juicios ciudadanos adicionales, en los cuales señaló como autoridades responsables tanto al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana local, como al Congreso de esa entidad federativa, haciendo valer como agravio la supuesta omisión de dichos órganos de emitir un acuerdo que garantice la “cuota indígena” ante el Congreso del Estado en vía de acción afirmativa, así como de establecer la acción afirmativa en materia de efectiva representación de los pueblos y comunidades indígenas a través de un perfil indígena en distritos electorales con población mayoritariamente indígena, como es el caso de Tamazunchale.

Respecto de estos juicios, destaca que la pretensión del ciudadano seguía siendo la de ser postulado como candidato a diputado por el distrito electoral local referido, pero al controvertir supuestas omisiones a cargo de la autoridad electoral y el Congreso de la entidad, buscaba también crear bases de tutela, vía acción afirmativa, a los derechos de una comunidad o grupo respecto del derecho que consideraba vulnerado, a saber, el derecho a ser votado.

Respecto a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral local, ésta confirmó la ratificación de providencias para la designación y postulación de candidatos, en virtud de que, según

lo analizó dicho órgano jurisdiccional, para tal determinación hubo apego a la normatividad vigente y no se acreditó trato inequitativo o discriminatorio en perjuicio del actor (*Ibidem*, 53).

En relación a las supuestas omisiones de implementar una acción afirmativa de cuota indígena en la postulación de candidatos, en la sentencia se señaló que la legislación electoral local prevé cuáles son las medidas afirmativas aplicables en materia indígena y que consisten, esencialmente, en que en los ayuntamientos de población mayoritariamente indígena, deberá incluirse en las planillas, por lo menos una fórmula de candidaturas pertenecientes a dichas comunidades. A juicio del órgano jurisdiccional local, dichas disposiciones evidencian que en esa entidad federativa la aplicación de medidas orientadas a incluir a personas autoadscritas como indígenas resulta solamente aplicable para ayuntamientos, por lo que no es exigible la implementación de algún otro medio compensatorio para la elección de diputaciones (*Ibidem*, 35, 54).

También destaca que en la sentencia en comento, el Tribunal Electoral local determinara que como una manifestación de la facultad de autoorganización de los partidos políticos, éstos podían incluir en su normatividad interna alguna medida como la solicitada por el actor, pero la omisión de incluirlas no era discriminatoria ni violatoria de la Constitución (*Ídem*).

Inconforme con tal determinación, el actor presentó juicio ciudadano, el cual quedó radicado en la Sala Regional Monterrey con el número de expediente SM-JDC-378/2018.

c) Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El último bloque de la cadena impugnativa del caso que se analiza corresponde al estudio de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Recurso de Reconsideración SUP-REC-214/2018, presentado por Javier Antonio Castillo para controvertir la dictada por la Sala Regional Monterrey en el juicio ciudadano SM-JDC-281/2018.

Es de destacar, en primera instancia, que la Sala Superior tuvo por satisfecho el requisito especial de procedencia del medio impugnativo, sobre la base de que la controversia a resolver revestía el carácter de relevante y trascendente, ya que consistía en determinar,

por una parte, la posible implementación de acciones afirmativas para la postulación de candidaturas indígenas no sólo en los ayuntamientos, sino en los distritos de una entidad federativa; por otra, si se habían violado los preceptos constitucionales aducidos por el actor (SUP-REC-214/2018, 7-23).

A juicio de la Sala Superior, la responsable debió llevar a cabo un estudio de constitucionalidad a la luz de los artículos 1 y 2 de la Norma Fundamental, para favorecer las condiciones de los militantes. Asimismo, el órgano jurisdiccional consideró que la petición formulada originariamente por el actor ameritaba una interpretación conforme para visibilizar y privilegiar el contexto de los integrantes de un grupo en situación de vulnerabilidad que forman parte de un partido político (*Ibidem*, 27-28).

En cuanto a las acciones afirmativas, la Sala Superior determinó que éstas tienen sustento en el principio de igualdad material, y que es posible adoptarlas en materia indígena tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional, en las cuales se debe analizar el contexto de la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad y el ámbito específico al que van dirigidos, adoptando las que resulten idóneas para acelerar la igualdad y la inclusión (*Ibidem*, 40).

En este punto, es importante llamar la atención acerca de la manera en que la Sala Superior, en un ánimo de tutela y maximización de derechos del actor, pero también de las comunidades indígenas de San Luis Potosí en su conjunto, determina que la sentencia no debe circunscribirse o limitarse a la pretensión del actor, sino que debe constituir la base o punto de partida de una tutela en sentido amplio, ya que determina

“...para próximos procesos electorales es necesario que los partidos políticos, entre estos el PAN, evalúen la implementación de medidas afirmativas en favor de las personas indígenas para los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones locales, dada la gran envergadura que exige presencia de representación indígena, lo anterior tomando en consideración las particularidades del Estado de San Luis Potosí en esta materia.

[...]

Mismo razonamiento vincula al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, en el caso de registro de candidaturas, pues existen buenas prácticas en este sentido en el ámbito federal, las cuales pueden ser evaluadas para su implementación en los próximos procesos electorales, a fin de que, para las candidaturas de todos los cargos de elección popular, existan medidas afirmativas que permitan coadyuvar a eliminar situaciones de desigualdad para las personas indígenas que aspiren a conformar los diversos espacios de elección popular” (*Ibidem*, 41)

Este criterio es de gran relevancia para la función electoral y el desarrollo democrático del país, pues como se puede advertir, el órgano jurisdiccional electoral en comento no se circunscribió a la controversia que le fue planteada, sino que proyectó la tutela de un derecho a un grupo específico en situación de vulnerabilidad respecto de situaciones una situación si bien presente, con efectos continuos a futuro y, más aún, vinculó a órganos públicos específicos para que, en lo sucesivo, adopten buenas prácticas existentes e implementen medidas afirmativas para erradicar situaciones de desigualdad en detrimento de los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad, específicamente en el caso que nos ocupa, las comunidades indígenas.

Es decir, con este criterio, la Sala Superior no sólo hizo un planteamiento abstracto sobre la obligación del Estado de procurar condiciones de igualdad que fomentaran la participación de grupos vulnerables en la vida democrática del país, sino que estableció acciones concretas, órganos específicos y plazos, poniendo de manifiesto un avance significativo en el tema, pues es inconcuso que, en caso de que alguno de los órganos públicos vinculados por la sentencia no atendiera el mandato planteado, dicha omisión podría ser reclamada, igualmente, por la vía jurisdiccional.

Es de señalarse, finalmente, que la Sala Superior concluyó que hubo violaciones a la normatividad que afectaron la esfera de derechos del actor, por lo que determinó revocar la sentencia controvertida y las providencias dictadas por el partido político, ordenando reponer el procedimiento a efecto de realizar la designación atinente, considerando la perspectiva de igualdad y no discriminación, en armonía con su derecho de autoorganización, sin que ello implicara que se estuviera ordenando la designación de una fórmula en particular (*Ibidem*, 53).

En el mismo sentido, respecto de la ampliación de la tutela a grupos vulnerables, la sentencia determinó lo siguiente:

De igual manera, a fin de establecer **esquemas que ayuden a revertir** en el ámbito electoral local la desigualdad en la representación indígena, se vincula a:

- El PAN para que **implemente medidas afirmativas en favor de las personas indígenas** para los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones locales en San Luis Potosí, en procesos electorales próximos.
- Al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, para que, **en el próximo proceso electoral, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena** para el caso de registro de candidaturas a diputaciones locales, pudiendo

apoyarse en buenas prácticas, tales como las emitidas en el ámbito federal. (*Énfasis añadido*) (*Idem*).

Con ello, además de los importantes criterios que se han expuesto, se pone de manifiesto que, en un ejercicio de ponderación, el órgano jurisdiccional privilegió la protección y tutela integral de grupos vulnerables tanto respecto de su derecho a la tutela judicial efectiva, como maximizando derechos, frente a principios como el de relatividad. Es decir, si bien dicho principio establece que las sentencias sólo surten efectos en la esfera de quien promovió el juicio o recurso respectivo, en este caso, la Sala Superior amplió la gama de tutela y abarcó a todo un grupo específico, previendo acciones, órganos y plazos para la efectividad de la medida. Lo anterior, con independencia de que sólo el actor presentó la impugnación respectiva y no las comunidades indígenas en su conjunto.

Finalmente, no pasa desapercibido que la sentencia estableció que las autoridades del estado de San Luis Potosí emprendieran las acciones requeridas en el próximo proceso electoral a desarrollarse en la entidad; sin embargo, respecto del ámbito nacional, resulta altamente deseable que acciones semejantes se emprendan con motivo de un proceso electoral, pero más aún, que sean producto de un proceso de formación de ciudadanía y culturización sobre los derechos de grupos sociales en situación de vulnerabilidad que se emprenda desde la educación básica, para que se fijen las bases con arreglo a las cuales se construya una cultura de la igualdad, la igualdad y la no discriminación en todos los ámbitos de la vida.

El último eslabón de la cadena impugnativa en estudio es el juicio ciudadano SM-JDC-378/2018, respecto del cual la Sala Regional Monterrey determinó el sobreseimiento, en virtud de haber quedado sin materia, toda vez que los puntos de controversia fueron resueltos en la sentencia dictada por la Sala Superior expuesta con anterioridad (SM-JDC-378/2018).

Ahora bien, visto el caso analizado desde el punto de vista del procedimiento de formulación de políticas públicas, la sentencia dictada por la Sala Superior constituye un valioso diagnóstico sobre la problemática que enfrenta un amplio sector de la sociedad mexicana, que bien puede contribuir tanto a la detección de problemas públicos como, en congruencia con ello, al diseño, elaboración e implementación de programas y políticas cuyo objeto primordial se encuentre orientado a materializar los altos fines de igualdad de

oportunidades y equidad en los procesos electorales, sin distinción de sectores o grupos sociales.

Dichos programas o políticas debieran verse acompañados, además, de instrumentos que faciliten su seguimiento y evaluación para garantizar su permanente revisión para que, de resultar necesario, se proceda a su rediseño o adecuación y, de esa forma, se garantice que dichos programas respondan permanentemente a las necesidades y a la realidad de la sociedad en el momento determinado.

3. Un ejercicio de prospectiva

El caso analizado es tan solo uno de los múltiples asuntos en los que la jurisdicción electoral interpreta y aplica la ley a fin de potenciar los derechos de personas o grupos en situación de vulnerabilidad para garantizar que los procesos electorales sean cada vez más equitativos, en igualdad de oportunidades para todo individuo y, sobre todo, para revertir desventajas históricas que han lastimado a la sociedad durante mucho tiempo y le impiden u obstaculizan el desarrollo democrático pleno.

En efecto, la jurisdicción electoral ha cobrado, en este sentido, una relevancia significativa en el proceso de consolidación de nuestra incipiente democracia porque a partir de sus sentencias se han resuelto las controversias particulares que se someten a su consideración, pero también, se han establecido bases y sustento para la protección de grupos o colectivos que durante mucho tiempo han sido soslayados o excluidos de la participación en asuntos públicos.

Si bien el caso expuesto versa sobre los derechos de comunidades indígenas, que han sido un colectivo en situación de vulnerabilidad de manera histórica, es evidente que las sentencias y criterios de la jurisdicción electoral no se han circunscrito al tema, sino que el garantismo y la emisión de criterios que han contribuido a desarrollar e impulsar la materia, que han distinguido la actuación de los tribunales electorales del país ha permeado a otros sectores o grupos, igualmente vulnerables.

Un ejemplo relevante de lo anterior lo constituye la sentencia dictada por la propia Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-304/2018, mediante la cual se estableció que “la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la autoadscripción de una persona. Sin embargo, dada la obligación del Estado de proteger la paridad entre

hombres y mujeres en la postulación de las candidaturas, debe evitarse una simulación en la manifestación de género o de la autoadscripción. Por ello, las autoridades electorales deben hacerse cargo de la posibilidad de un mal uso de la autoadscripción, para no permitir que una reivindicación tan importante como la identidad trans se utilice de manera engañosa para cumplir con el principio constitucional de paridad” (TEPJF). De esta forma, el órgano jurisdiccional electoral otorgó protección a todo un grupo social que hasta antes del asunto planteado había sido soslayado o invisibilizado. No obstante, el criterio adoptado también tuvo como resultado establecer bases para la formulación de políticas y programas dirigidos a la tutela efectiva de dichos colectivos.

En el ámbito local también existen casos relevantes de potenciación de derechos de grupos vulnerables. Tal es el caso, por ejemplo, de la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Electoral de la Ciudad de México mediante la cual se garantizó la tutela judicial efectiva de personas con discapacidad en la vertiente de ejercicio pleno de sus derechos políticos (TECDMX-JEL-072/2018). En dicho caso, el órgano jurisdiccional local amplió la protección del derecho en cuestión a todo sujeto que se encontrara en el supuesto analizado, con independencia de que hubieran promovido medio de impugnación, lo que hizo posible que el entonces actor, ciudadano con discapacidad, pudiera ejercer sus derechos, en la vertiente de participar en las actividades de la autoridad administrativa electoral local.

Casos como los referidos constituyen ejemplos relevantes sobre la forma en que se pueden potenciar derechos de grupos vulnerables, pero más aún, y de manera más relevante, el poder y los alcances de la actividad jurisdiccional en la construcción y el desarrollo de nuestra democracia ya que, como se ha señalado con anterioridad, no sólo se resuelven las controversias que se someten a su consideración sino además, se incide en la adecuación del marco normativo, así como en el diseño, elaboración e implementación de políticas y programas públicos dirigidos a la atención de la problemática diagnosticada.

En suma, lo expuesto hasta ahora pone de manifiesto el amplio poder de incidencia y transformación de la justicia electoral, así como las razones por las que, en virtud de esa incidencia, los criterios emitidos deben ser considerados muy seriamente en la adecuación del marco normativo ya que, como es del conocimiento general, el derecho, en tanto

producto humano, se encuentra en constante movimiento, desarrollo y perfeccionamiento. Así, siendo claro que la materia Electoral evoluciona en gran medida a partir de los precedentes jurisdiccionales que surgen, y que éstos, últimamente, no se limitan a la mera resolución de la controversia formulada sino que amplían la gama de tutela a otros sujetos, debieran tener una posición preeminente en la formulación o adecuación del marco normativo o de las políticas y programas que se generen.

La mexicana es una democracia joven, aun vulnerable e incipiente. Por ello, los esfuerzos que se emprenden para fortalecerla y consolidarla, deben ser valorados en toda su magnitud, máxime si, como se ha demostrado, se trata de criterios o precedentes que tutelan a amplios sectores poblacionales que, históricamente, han enfrentado la desigualdad, la discriminación y, en general, francas adversidades para su desarrollo.

En este orden, finalmente, se reitera que la justicia electoral está llamada, sobre todo en el contexto de transformación que se vive hoy en día en la materia, a desempeñar un rol protagónico en la transformación del entramado normativo e institucional y en las políticas y programas que se emprenden orientados a la potenciación permanente y continua de derechos de la colectividad.

Conclusiones

La justicia electoral ha cobrado gran relevancia y trascendencia no sólo por la resolución de las controversias que se someten a su consideración; además, porque se han dado avances significativos en la tutela de derechos tanto del individuo como de grupos o sectores poblacionales en estado de vulnerabilidad y la incidencia que ello puede tener en los procesos de adecuación del marco normativo y del diseño, elaboración e implementación de programas y políticas públicas tendentes no sólo a la tutela y potenciación de derechos, sino al establecimiento de bases auténticas para el desarrollo sostenido de nuestra democracia, más allá de lo estrictamente electoral, sino en sentido amplio, en términos de lo establecido por el artículo 3 constitucional.

A partir de la metodología de estudio de caso, se expuso cómo, a partir de una controversia sobre la posible afectación del derecho de un individuo en particular, se arribó a criterios de maximización de derechos de grupos o colectivos completos, estableciendo mandatos específicos a órganos concretos, dentro de plazos específicos lo que denota,

como se abordó en los apartados correspondientes, el poder e incidencia de la jurisdicción electoral en la construcción democrática.

Si bien el caso expuesto se refiere a comunidades indígenas, que son un sector social que históricamente ha enfrentado severas adversidades para el ejercicio de sus derechos, la potencia también plantea que son ya múltiples asuntos en los que los órganos jurisdiccionales amplían el espectro de tutela, exceptuando de aplicación normas o principios jurídicos tradicionales y que inciden sobre los derechos de otros grupos igualmente en situación de vulnerabilidad, tales como las mujeres, personas con discapacidad, menores de edad, la diversidad sexual, entre otros.

Dada la relevancia y la incidencia de la jurisdicción electoral a través de casos como los que se han expuesto, es inconcuso que ésta se encuentra llamada a jugar un rol protagónico y determinante sí, en la construcción de programas y políticas; sí, en la adecuación del marco normativo, pero más aún, en la construcción de la democracia auténtica e incluyente a la que, como país, aspiramos.

Bibliografía

- INE. Instituto Nacional Electoral. Calendario electoral 2018. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/02/Mapa-electoral-2018.pdf> (Consultada el 7 de junio de 2019).
- INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. 2017. Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239941/02-numeralia-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf> (Consultada el 7 de junio de 2019).
- OEA. Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Organización de los Estados Americanos. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf (Consultada el 7 de junio de 2019).
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Organización Internacional del Trabajo. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314 (Consultada el 7 de junio de 2019).
- Sentencia SM-JDC-281/2018. Actor: Javier Antonio Castillo. Autoridad responsable: Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0281-2018.pdf> (consultada el 7 de junio de 2019).
- Sentencia SM-JDC-378/2018. Actor: Javier Antonio Castillo. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscador/> (Consultada el 7 de junio de 2019).
- Sentencia SUP-REC-214/2018. Actor: Javier Antonio Castillo. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0214-2018.pdf (Consultada el 7 de mayo de 2019).

Sentencia TECDMX-JEL-072/2018. Actor: Germán Sauer Mendoza. Autoridad Responsable: Instituto Electoral de la Ciudad de México. Disponible en: http://transparencia.tecdmx.org.mx/sites/default/files/archivos/art128/20/sentencias/2018/2do_trimestre/TECDMX_JEL_072_2018.docx (Consultada el 7 de junio de 2019).

Sentencia TESLP/JDC/19/2018 y acumulados. Actor: Javier Antonio Castillo. Autoridades responsables: Comisión Permanente del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional; Consejo Estatal y de Participación Ciudadana; Congreso del estado de San Luis Potosí. Disponible en: <http://teeslp.gob.mx/wp-content/uploads/2018/05/TESLP-JDC-19-2018-Y-ACUMULADOS.pdf> (Consultada el 7 de junio de 2019).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. TEPJF confirma los registros de Santos Cruz Martínez y Yair Hernández Quiroz como candidatas en ayuntamientos de Oaxaca. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3317/0> (Consultada el 7 de junio de 2019).

-----, 2014. Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral indígena. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Gui%CC%81a%20de%20actuacio%CC%81n%20para%20juzgadores%20en%20materia%20de%20derecho%20electoral.pdf (Consultada el 7 de junio de 2019).

-----, 2017. Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Protocolo%20para%20Defensoras%20y%20Defensores.pdf (Consultada el 7 de junio de 2019).