

EXPEDIENTE: SUP-REC-249/2018

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZANA¹

Ciudad de México, dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.

ACUERDO por el que se ordena la realización de diligencias para mejor proveer en relación con el sistema normativo interno de la comunidad de Santa María Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca.

ÍNDICE

Glosario	1
I. Antecedentes	2
II. Acuerdo	3
III. Diligencias para mejor proveer.	4
IV. ¿La solicitud de un estudio antropológico debe ser de actuación colegiada?	6
Dictamen	11
Acuerda	12

GLOSARIO

Recurrentes	Eloy Pacheco Blas y otros, ostentándose como “ciudadanos caracterizados” o “los principales”
Agenta Municipal	Agenta Municipal de Santa María Huamelula
Código de Procedimientos	Código Federal de Procedimientos Civiles
Presidente Municipal	Presidente Municipal de San Pedro Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca
Instituto local	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
REC	Recurso de Reconsideración
Sala Xalapa	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

¹ Laura Márquez Martínez, Fernando Ramírez Barrios y Carlos Gustavo Cruz Miranda.

I. ANTECEDENTES

1. Toma de protesta como agente municipal. En reunión de veintinueve de enero de dos mil diecisiete, Guadalupe Abad Perea rindió protesta como agenta municipal de Santa María Huamelula.

2. Destitución del cargo. El cuatro de noviembre de dos mil diecisiete, el Presidente Municipal e integrantes del ayuntamiento llevaron a cabo una Asamblea en la que se reunieron 215 ciudadanos², en la cual se destituyó a Guadalupe Abad Perea del cargo de agenta municipal y se nombró en su lugar al suplente Nahúm Rey Bende.

3. Juicio ciudadano local. Contra tal destitución y contra diversos actos de violencia por parte del Gobierno del Estado de Oaxaca, Guadalupe Abad presentó juicio ciudadano en el régimen de los sistemas normativos internos³ que se radicó bajo el número de expediente JDCI/159/2017.

4. Resolución del Tribunal local. El diecinueve de febrero⁴, el Tribunal determinó: (i) declarar fundados los agravios de Guadalupe Abad Perea, (ii) ordenar al presidente e integrantes del ayuntamiento de San Pedro Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca, abstenerse de causar actos de molestia contra Guadalupe Abad Perea, (iii) ordenar al presidente e integrantes del ayuntamiento de San Pedro Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca, brindar a la citada agenta las facilidades necesarias para el ejercicio de sus funciones, (iv) ordenar que se informara la resolución a las dependencias del estado de Oaxaca; y (v) vincular a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca para los efectos señalados en el considerando sexto de la resolución.

5. Juicio Ciudadano federal. El veintiséis de febrero, Guadalupe Abad Perea presentó juicio ciudadano ante la autoridad responsable,

² Información que se desprende del JDCI/159/2017.

³ El trece de noviembre de dos mil diecisiete.

⁴ En adelante, todas las fechas se refieren a dos mil dieciocho, salvo mención expresa.

controvirtió la resolución del expediente JDCI/159/2017, impugnando únicamente las medidas de protección ordenadas.

6. Sentencia impugnada. El dieciséis de marzo, la Sala Xalapa emitió sentencia en el expediente SX-JDC-118/2018, en el sentido de modificar la resolución impugnada a fin de ampliar las medidas de reparación, incluyendo medidas de satisfacción, protección y no repetición.

7. Demanda de reconsideración. El nueve de mayo, un grupo de personas que se ostentan como “ciudadanos caracterizados” o “principales” de la comunidad indígena de Santa María Huamelula presentaron recurso de reconsideración ante la autoridad responsable.

8. Turno. El diez de mayo la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente SUP-REC-249/2018 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

II. ACUERDO

Actuación colegiada. La materia sobre la que versa el presente asunto corresponde al conocimiento de esta Sala Superior mediante actuación colegiada y no al Magistrado Instructor.

En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala Superior de rubro **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR”**⁵ en los casos en que el acuerdo requiera la práctica de actuaciones que puedan implicar una modificación importante en el procedimiento, será competente el órgano colegiado quien votará la

⁵ Con fundamento en el artículo 10, del Reglamento Interno. Sirve de sustento la jurisprudencia 11/99, de este Tribunal Electoral, consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 447 a 449, de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR”**.

propuesta sometida a consideración por la Magistrada o Magistrado instructor.

III. DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER.

De conformidad con el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución;⁶ así como lo previsto en el artículo 99, párrafos primero y cuarto, fracción V, de la Constitución⁷ en relación con el artículo 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica,⁸ esta Sala Superior se encuentra facultada para ordenar las diligencias para mejor proveer que considere necesarias para resolver los asuntos de su competencia.

Al respecto, el artículo 79 del Código de Procedimientos,⁹ establece que el juzgador puede valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, en el entendido de que los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formular su convicción respecto del contenido de la *litis*, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones en materia de prueba, establecidas en relación con las partes.

⁶ **Artículo 17...** Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

⁷ **Artículo 99.-** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación... Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:... **V.** Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

⁸ **Artículo 189.** La Sala Superior tendrá competencia para: ... **XIX.** Las demás que le confieran las leyes y el Reglamento Interno del Tribunal.

⁹ De aplicación supletoria en la materia electoral, de conformidad con el artículo 4, párrafo 2, de la Ley de Medios.

Asimismo, el artículo 80 del Código de Procedimientos establece que los tribunales podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos, en la inteligencia de que en la práctica de esas diligencias obrarán como lo estimen procedente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes y procurando su igualdad.

De conformidad con el artículo 21 de la Ley de Medios, esta Sala Superior se encuentra facultada para requerir, entre otros, a las autoridades estatales, así como particulares, cualquier elemento o documentación que obrando en su poder pueda servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación; así como, en casos extraordinarios, ordenar que se realice alguna diligencia.¹⁰

Asimismo, se debe considerar que, en virtud de este tipo de diligencias, los jueces tienen una potestad amplísima dado que pueden decretar la práctica de cualquier diligencia probatoria con la finalidad de conocer la verdad sobre los puntos controvertidos.

Resulta orientador al caso, en lo que es aplicable, la jurisprudencia 10/97, respecto de la posibilidad de ordenar diligencias para mejor proveer en la sustanciación de los medios de impugnación.¹¹

¹⁰ **Artículo 21. 1.** El Secretario del órgano del Instituto o el Presidente de la Sala del Tribunal, en los asuntos de su competencia, podrán requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas y particulares, cualquier elemento o documentación que obrando en su poder, pueda servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación. Asimismo, en casos extraordinarios, podrán ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre que ello no signifique una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o sea un obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables.

¹¹ **DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER.** Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, páginas 314 a 316.

IV. ¿LA SOLICITUD DE UN ESTUDIO ANTROPOLÓGICO DEBE SER UNA ACTUACIÓN COLEGIADA?

En el caso concreto, los promoventes, que no son parte de la secuela procesal, afirman que en su calidad de “Principales” representan a la Asamblea comunitaria que debió ser llamada a los juicios correspondientes. A pesar de lo anterior, expresan que nunca fueron notificados ni considerados en tales procesos con lo cual se vulnera su sistema normativo interno y su derecho de autodeterminación.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que a efecto de resolver lo que en derecho corresponda, resulta indispensable contar con más información en torno al sistema normativo interno de la comunidad indígena en cuestión, así como de los elementos socioculturales que la identifican.

Para ello, se estima necesario realizar diligencias para mejor proveer consistentes en la realización de un dictamen antropológico, a fin de determinar la procedencia del recurso promovido por ciudadanos que aducen ser un grupo de “caracterizados” o “principales” de la comunidad indígena Chontal de Santa María Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca.

Esto es así, porque la práctica de un análisis antropológico para conocer el sistema normativo interno de la comunidad constituye, entre otros, una actuación que puede implicar una modificación importante en el procedimiento.

En efecto, la realización de este tipo de estudios trasciende en el procedimiento por las razones siguientes:

1. Puede impactar en el desarrollo del procedimiento y en la decisión que adopte en definitiva esta Sala Superior.

2. La Sala Superior, de manera colegiada tiene la facultad de formular las preguntas a realizar en el estudio antropológico que, en su caso, podrá servir para analizar el fondo del asunto.

3. Las actuaciones que involucran a comunidades indígenas requieren una interpretación procesal especial y una flexibilización de las normas procesales relevante en la cual es importante la actuación colegiada.

4. La obligación de Juzgar con perspectiva intercultural debe ser asumida por la Sala en Pleno, como órgano que representa diversas posturas e inquietudes.

1) Puede implicar una modificación trascendental en el procedimiento.

En el presente caso, la solicitud de medidas para mejor proveer tiene la finalidad de recabar información de la comunidad que permitirá a esta Sala resolver la procedencia del recurso de reconsideración pues, a partir de lo informado, se podrá analizar los presupuestos procesales de legitimación, procedencia y, en su caso, el fondo del asunto.

Tomar en serio el reconocimiento de la diversidad cultural, implica que la primera fuente a la que debe acercarse el Tribunal para solicitar información sobre la estructura de cargos de un colectivo indígena deben ser, precisamente, las autoridades de la comunidad, reconocidas como entes idóneos para explicar las a) normas, b) instituciones y c) procedimientos que conforman su sistema normativo interno.¹²

Sin embargo, en el caso concreto la primera cuestión a resolver consiste en determinar quiénes son las autoridades reconocidas por la comunidad. Tal pregunta es planteada por los promoventes, que se ostentan como una autoridad comunitaria denominada “Principales” y

¹² Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas”. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda edición. México 2014.

que a su vez cuestionan la forma de designación de otra autoridad “Agente”, invocando los usos y costumbres del colectivo indígena.

Así, la solicitud del dictamen antropológico resulta vital para resolver esa cuestión esencial, que será determinante en el procedimiento que nos ocupa, y que justifica la competencia de esta Sala Superior, de manera colegiada.

2) Las preguntas planteadas pueden tener un peso preponderante para el fondo del asunto.

El acuerdo que dicta medidas para mejor proveer es el acto procesal en el que se solicita contenido probatorio. Al redactar las preguntas sobre las cuales versará el dictamen o requerimiento antropológico, la Sala Superior, de manera colegiada tiene la responsabilidad de delinear el contorno del contenido probatorio y la obligación de requerir de manera idónea las pruebas que, en su caso, darán luz sobre el fondo del asunto.

Ello es relevante pues –en su caso– en el fondo del asunto surgirá la obligación jurisdiccional, también colegiada, de valorar las pruebas correctamente de acuerdo al contexto y significado real de los hechos, considerando que se trata de pueblos con organización e instituciones propias.¹³

Así, la solicitud, desahogo y valoración de pruebas es un proceso integral en el que cada paso adquiere una importancia particular que amerita una actuación colegiada, pues a partir de tal material probatorio se podrá verificar el efectivo seguimiento del sistema normativo interno.

Las preguntas realizadas darán el contexto o marco a través del cual la Sala Superior va a sustentar la resolución definitiva, por tanto, es indispensable que todos los integrantes de la sala tomen parte en la decisión.

¹³ *Idem.*

3) Las actuaciones que involucran a comunidades indígenas requieren una interpretación procesal especial y una flexibilización de las normas procesales.

Las actuaciones solicitadas cobran relevancia porque implican la tutela de derechos políticos de personas, pueblos y comunidades indígenas, en los que es necesario considerar su especificidad cultural, sus instituciones jurídicas, políticas y sociales tradicionales, de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y conforme a la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas.

Esta Sala ha determinado que, dadas las particularidades y obstáculos que históricamente han permeado en los grupos o comunidades indígenas, la interpretación de las normas procesales debe hacerse de una forma tal que les sea más favorable, sin imponerles cargas procesales irracionales o desproporcionadas.¹⁴

Por ello¹⁵ en caso de duda sobre la representación de las autoridades de las comunidades indígenas ante autoridades jurisdiccionales electorales, éstas deben adoptar la interpretación más benéfica y requerir la información correspondiente con la finalidad de allegarse de estudios antropológicos a través de un método etnográfico que permitan verificar el sistema normativo que rige en la comunidad.

De ahí la importancia de acudir a las fuentes adecuadas para entender la particular concepción, cosmovisión¹⁶, usos y costumbres de tales comunidades es necesario solicitar estudios en los que personas especializadas realicen visitas *in situ* a la comunidad para allegarse de información sobre las reglas vigentes de su sistema normativo a fin de

¹⁴ Jurisprudencia 28/2011, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.

¹⁵ SUP-REC-1438/2017.

¹⁶ Bustillo Marín, Roselia y García Sánchez, Enrique Inti, *“El Derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Primera edición. México 2014.

proteger y maximizar sus derechos políticos y su derecho de acceso a la justicia.

Así, la resolución o acuerdo en el que se determinará cuál es la prueba idónea a solicitar y cuáles aspectos de la cosmovisión indígena necesita conocer la Sala para resolver el asunto, constituye una decisión relevante que debe ser dictada por un órgano colegiado que legitime la decisión.

4) Tiene por objeto generar una perspectiva intercultural para el juzgador.

El resultado de tales medidas es indispensable para toda la Sala Superior, quien tendrá la obligación de abordar el caso desde una perspectiva intercultural¹⁷ reconociendo el pluralismo jurídico y que el derecho indígena cuenta con principios, instituciones y características propias.

Dentro de una colectividad indígena, la cosmovisión del pueblo influye en su identidad y en el sistema normativo interno presente en la comunidad¹⁸. Solo entendiendo su forma de ver el mundo y su forma particular de entender la participación política, será posible respetar su derecho de autodeterminación.

Así, definir las pruebas o medidas para mejor proveer, implica un paso indispensable para reconocer la identidad cultural diferente de cada comunidad. La autoridad jurisdiccional debe hacer una valoración integral del caso y el contexto cultural mediante una actitud proactiva, orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, allegándose los elementos que le ayuden a resolver considerando esas especificidades.¹⁹

¹⁷ Tesis XLVIII/2016 “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.”

¹⁸ Ruiz Chiriboga, Oswaldo y Gina Donoso, *Pueblos indígenas y Corte Interamericana: Fondo y Reparaciones*, (Bélgica: 2010), versión manuscrita, p. 16. Consultado el 08 de octubre de 2013 en la pagina electrónica: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28583.pdf>

¹⁹ *Op. cit.*

En este acto proactivo de solicitar medidas para mejor proveer y la posterior obligación de juzgar con una perspectiva pluricultural, la autoridad jurisdiccional adquiere un rol significativo en las decisiones de la vida comunitaria. Dicho rol debe ser asumido en aquellos casos en los que se pretenda solicitar pruebas antes de la admisión de un medio de impugnación, en tanto órgano colegiado y plural integrado por diversas magistradas y magistrados.

Lo anterior no limita la facultad instructora, pues no se dejan de reconocer las facultades de las magistradas y magistrados instructores, los cuales en principio son quienes instruyen los procedimientos y toman determinaciones en relación con la admisión y desahogo de pruebas.

Dictamen:

Se requiere, institucionalmente o por conducto del experto que determine, al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social o institución pública equivalente, para que emita un informe antropológico a través de un estudio etnográfico considerando las características del contexto de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, a fin de determinar lo siguiente:

- a) ¿Cómo funciona el sistema normativo interno de la comunidad de Santa María Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca?
- b) ¿Si existe un grupo de “Principales” o “Caracterizados” dentro del sistema normativo interno de la comunidad de Santa María Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca?
- c) En su caso, ¿Cuáles son sus funciones dentro de la comunidad? Específicamente ¿Cuáles son sus funciones en relación con el nombramiento, destitución y restitución de los cargos en la comunidad?

- d) ¿Cómo se constituye la representación de la comunidad para presentar procesos ante autoridades jurisdiccionales y, específicamente juicios para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos?
- e) ¿Cómo se dan a conocer las decisiones colectivas a la comunidad de Santa María Huamelula?
- f) ¿Cuáles son las condiciones de participación política de las mujeres en la comunidad en los últimos cinco procesos de selección interna?
- g) Adicionalmente, se le solicita aportar cualquier información adicional que considere relevante para el caso.

El dictamen deberá entregarse ante la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, dentro de los siguientes veinticinco días naturales posteriores a la notificación del presente acuerdo.

Por lo expuesto y fundado, se

ACUERDA

ÚNICO. Se ordena la realización de la diligencia para mejor proveer en los términos precisados del presente acuerdo.

NOTIFÍQUESE; como corresponda.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO