

La justicia electoral con enfoque intercultural y los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas en México

Raúl Ávila Ortiz

Sumario: Introducción; Marco de referencia. Debate filosófico y teórico acerca de los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas; Enfoques y objetivos en los criterios jurisprudenciales del TEPJF en materia de sistemas normativos indígenas, Conclusiones.

Introducción

En este trabajo se analizan los enfoques y criterios interpretativos con los que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha abordado el tema de los sistemas normativos indígenas y los derechos de estos pueblos, comunidades y sus integrantes en materia político-electoral.

Desde una perspectiva epistemológica, se advierte que la Sala Superior ha utilizado dos enfoques: el liberal-comunitario y el comunitarista, por lo general, con un sentido garantista o de protección y reivindicación de los más débiles.

También se hace notar que, en años recientes, la Sala ha avanzado en la aplicación de esos enfoques, pero con una orientación intercultural, la cual se considera que deberá seguir practicando —aun con todas sus complejidades— a fin de resolver y prever conflictos intra-, inter- y extra-comunitarios, así como para fortalecer a los pueblos y las comunidades.

Se sostiene que la Sala Superior ha definido e instrumentado una política judicial en favor de los derechos etnopolíticos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas como tales (derechos de protección externa y de restricción interna) y, a la vez, de los derechos

político-electorales individuales de los integrantes de esas minorías étnicas, pero en una lógica de armonización frente a los derechos de la ciudadanía general y los valores y principios del Estado constitucional democrático.

En otras palabras, se pone en relieve que el TEPJF ha ponderado principios fundamentales como el de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas, por un lado, y el de universalidad, por el otro, ambos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).¹

El texto se presenta en tres partes. Primero, se aporta un rápido repaso a los enfoques teóricos acerca de los derechos culturales colectivos y político-electorales indígenas; después, se refieren y clasifican, según sus objetivos, los criterios jurisprudenciales y algunas tesis aisladas y resoluciones aprobados por la Sala Superior en la materia. Por último, se ofrecen las reflexiones conclusivas conforme a las atinadas indicaciones de los distinguidos colegas coordinadores de esta obra, a quienes se les agradece la amable invitación.

Marco de referencia. Debate filosófico y teórico acerca de los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas

El debate filosófico y teórico acerca de los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas está mediado por el marco o enfoque epistemológico desde el cual se participe en la conversación.

Entre el marco liberal y el comunitarista, en los dos extremos más lejanos uno de otro, se puede inferir que los dos principales enfoques que se han estado usando en la construcción jurisprudencial son el liberal-comunitarista y el comunitarista, así como la perspectiva intercultural en su vertiente funcional, y no así en la radical, crítica o posmoderna.²

¹ Véase De la Mata Pizaña, Felipe, “Entre el voto universal y la perspectiva intercultural”, con la colaboración de Roselia Bustillo, *La Silla Rota*, opinión, 15 de febrero de 2019 (disponible en línea).

² Véanse Torrens, Xavier, “Los modelos de multiculturalismo en el siglo XXI”, conferencia magistral presentada en el Primer Congreso Internacional de Cultura, Globalización y Desarrollo.

En breve, la postura liberal defiende la preeminencia ética del sujeto individual y remite la solución del conflicto de las minorías a la extensión y efectividad de los derechos fundamentales y al principio de no discriminación, pero no concede legitimidad a los pretendidos derechos colectivos que vendrían a vulnerar los principios de libertad e igualdad.³

La actitud comunitarista, por el contrario, asigna el valor moral central a los grupos, hace depender la autonomía individual de las tradiciones y costumbres de aquellos y reconoce un valor crucial de la identidad, junto a la libertad y la igualdad. Esta posición se manifiesta en la demanda radical no solo de reivindicación de los derechos sociales y colectivos, sino de su conversión en principio articulador del Estado y la democracia constitucional en su conjunto.⁴

Las dos opciones referidas, y sus correspondientes grados de radicalidad, se excluyen mutuamente en la edificación de un diálogo y de un modelo jurídico y de gobierno interculturales, dado que ambicionan imponer de manera exclusiva sus tesis.

Ahora bien, el enfoque liberal-comunitarista, situado en un punto medio, persiste en introducir un relativismo moderado en el valor moral asignado a ambos sujetos de la relación, esto es, al individuo y a la comunidad. Destaca la importancia del reconocimiento de los derechos etnoculturales para incrementar la capacidad de emancipación de los más débiles en el marco del Estado constitucional de filiación liberal, pero sin desconocer los límites diferenciados y específicos que entrañan los derechos individuales fundamentales.⁵

Cercanos a este enfoque se ubican el comunitarista-liberal y el intercultural (funcional), los cuales proponen colocarse en la posición

llo Local, Puebla, México, UPAEP, 2 de junio de 2016, y Ávila Ortiz, Raúl, "Representación de minorías étnicas", en Nohlen, Dieter, Leonardo Valdés y Daniel Zovatto (compiladores), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, FCE/UNAM-III/INE/IDEA Internacional, 2019.

³ Véase, por ejemplo, Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, México, Santillana Editores, 2001.

⁴ Véanse Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, Conaculta/Grijalbo, 1988, y Villoro, Luis, *De la libertad a la comunidad*, México, ITESM, 2001.

⁵ Cfr. Ivison, Duncan, Paul Patton y Will Sanders (editores), *Political theory and the rights of indigenous peoples*, Cambridge University Press, 2000, p. 1.

de los grupos e individuos titulares de los derechos etnopolíticos frente a la lógica liberal y liberal-comunitarista. El propósito es comprender el punto de vista de las comunidades y establecer, con apoyo en el pluralismo jurídico, un diálogo sin prejuicios entre los saberes y las formas políticas y jurídicas diversas, tanto internas como externas. Así, se busca asignar a ambos sujetos de la relación el mismo valor, en busca de un entendimiento no instrumental o de enajenación y explotación, sino con un sentido coexistente, respetuoso y fructífero.⁶

Por una parte, desde hace algunos años, los teóricos del liberalismo-comunitarismo han elaborado propuestas de derechos en contextos multi- e interculturales.

Así, para algunos, el catálogo debe incluir derechos de autogobierno o de autonomía de las formas políticas del grupo o derechos poliétnicos que permitan mantener la identidad cultural en la práctica cotidiana, además de prever derechos especiales de representación por medio de acciones políticas de clase o medidas de discriminación positiva para compensar las ineficiencias de los procesos generales de representación y asegurar la estabilidad política.⁷

Para otros, los principales derechos culturales o colectivos deben estar integrados por exenciones a leyes que penalicen o dificulten las prácticas culturales; asistencia para realizar acciones que la mayoría puede llevar a cabo sin ayuda, pero no las minorías; autogobierno para las minorías étnicas, culturales o nacionales; reglas externas consistentes en la restricción de ciertas libertades para quienes no son miembros de la comunidad y con un sentido protector de la cultura de esta; reglas internas para normar en el grupo la conducta de sus miembros; reconocimiento y obligatoriedad de sus prácticas jurídicas por el sistema jurídico de la mayoría, y representación adecuada de las mi-

⁶ Véanse, por ejemplo, Tubino, Fidel, “La interculturalidad crítica como proyecto ético-político”, Encuentro Continental de Educadores Agustinos, Lima, 24-28 de enero de 2005; Walsh, Catherine, *Interculturalidad, estado, sociedad: luchas (de)coloniales de nuestra época*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Abya Yala, 2009, y De Souza Santos, Boaventura, *Una epistemología del sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores/Clacso, 2009.

⁷ En este grupo destaca Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.

norías en los cuerpos legislativos de las mayorías, ya sea mediante el diseño de distritos electorales específicos, o bien la introducción de cuotas.⁸

En la dimensión conceptual de estas elaboraciones teóricas se registran expresiones como nación y cultura societaria y etnitizada; ciudadanía general y ciudadanía étnica; derechos étnico-políticos de protección externa y de restricción interna, y minorías y mayorías étnicas.

En el contexto conceptual de la ciudadanía general, las teorías liberales han planteado como derechos político-electorales el derecho de voto activo, el de voto pasivo, el de asociación y el de afiliación partidaria. Admiten que su propósito es la integración de los órganos de representación política en los diferentes ámbitos de gobierno del Estado-nación.

Por su parte, en relación con el contexto de la ciudadanía étnica, se contemplan, por un lado, los derechos propios de la ciudadanía general, ya que aquella es parte de esta, pero, por el otro, se registran dos tipos de derechos: los de protección externa y los de restricción interna respecto de los grupos étnicos.⁹

Los derechos étnico-políticos de protección externa son aquellos que la ciudadanía general acuerda para evitar las invasiones del grupo étnico mayoritario a la cultura del minoritario, así como para asegurar que el grupo minoritario concurra a la formación de la voluntad jurídica y política del Estado nacional mediante la representación política.

En este último rubro se hallarían las medidas compensatorias o subsidiarias en el ámbito de los derechos políticos de la ciudadanía general, por ejemplo, los distritos con mayoría étnica, las circunscripciones especiales y las cuotas, todo lo cual revela la formulación y aplicación de una política compensatoria o de discriminación positiva.¹⁰

⁸ Levy, Jacob T., *El multiculturalismo del miedo*, trad. de Amanda González Miguel, Madrid, Tecnos, 2003.

⁹ Según Kymlicka, los derechos de protección externa, más aceptados por los liberales, son los que defiende un grupo o minoría étnica frente a la sociedad mayoritaria para resguardarlos del impacto de presiones externas; en tanto que los derechos de restricción interna, menos aceptados por aquellos, “suponen el derecho de un grupo contra sus propios miembros” para protegerse de la disidencia interna.

¹⁰ En relación con estas medidas, véanse IDEA Internacional, *Manual para el diseño de sistemas electorales*, México, IDEA Internacional/IFE/TEPJF, 2000, y Morales Canales, Lourdes, *Multiculturalismo y democracia*, México, IFE, 2008.

No se trata, como ocurrió hasta antes de que se aprobara el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en 1989, de pretender asimilar étnica y sociopolíticamente a las minorías, sino que el objetivo cambió para reconocer sus diferencias etnoculturales, sin dejar de armonizarlas en la dimensión de la formación de la voluntad política y jurídica del Estado constitucional.

Los derechos etnopolíticos de restricción interna son aquellos que la ciudadanía étnica construye y la ciudadanía general tolera, reconoce y delimita, y que se expresan fundamentalmente en el derecho de autogobierno. Incluyen el derecho a desarrollar órdenes normativos internos y a ejercer sus usos y costumbres, prácticas y formas políticas propias en la integración de sus órganos de gobierno, así como el respeto entre miembros y grupos de la misma comunidad y ante otras comunidades.

Desde luego, cada contexto jurídico y político nacional determina variantes o grados diversos de extensión de los derechos de protección externa y restricción interna.

También resulta importante precisar que la teoría distingue entre mayorías y minorías cívicas; mayorías y minorías étnicas nacionales dominantes, y mayorías y minorías étnicas nacionales subordinadas.

Las mayorías y minorías cívicas son aquellas que derivan del escrutinio de los votos válidos en una elección y que se expresan en porcentajes determinados en la integración de la representación política.

Las mayorías étnicas nacionales son las que superan numéricamente, en la composición demográfica, a cualquier otro grupo o segmento social y son dominantes cuando son capaces de imponer su noción de Estado y desarrollar una cultura societal.¹¹

No obstante, aquellas pueden pactar, por conducto de la ciudadanía general y con el concurso o no de la ciudadanía étnica, derechos etnopolíticos para las minorías étnicas, pero también pueden no hacerlo o incluso concederlos solo en ciertos grados o ámbitos de gobierno.

En contraste, las minorías étnicas nacionales son las que existen en número inferior a otros grupos sociales y pueden ser dominantes o

¹¹ Debido a que se trata de un neologismo traducido del inglés y de cierta ambigüedad, el término debe ser entendido en este contexto como la sociedad en su conjunto, con todas sus instituciones e interacciones. Véase *¿Necesitamos el adjetivo societal?*, en <https://ec.europa.eu>.

subordinadas si logran o no imponer su noción de Estado y generalizar, universalizar o convertir en societal su cultura étnica específica.

Por otra parte, desde el marco comunitario, se plantea que las minorías étnicas han sido objeto de epistemicidio por parte de las potencias occidentales con apoyo en las ciencias de la modernidad capitalista y expoliadora. Ello habría provocado que las culturas que antes de la época moderna eran hegemónicas y propiamente societales se convirtieran en étnicas minoritarias o mayoritarias, pero de todas formas marginadas o excluidas de la nueva cultura societal que las desplazó.

A partir de una sociología de las ausencias y de las emergencias que visibiliza y fortalece a esas culturas oprimidas, la sociología crítica propone revalorar sus saberes ancestrales, incorporarlos a la Constitución de pleno derecho e iniciar una ecología de saberes o diálogo respetuoso, sincero e inclusivo en clave intercultural entre minorías y mayorías étnicas.¹²

A las elaboraciones teóricas precedentes hay que adicionar las tesis del garantismo jurídico. Este, en esencia, entiende al derecho en términos de un sistema de garantías de los derechos que contienen valores morales laicos importados al orden constitucional y legal por medio de los principios jurídicos. El garantismo postula que, con base en la experiencia de la historia y el compromiso ético, es imperativo desarrollar una política jurídica en favor de los más débiles para concretar la igualdad sustancial en las relaciones jurídicas y políticas frente a los más fuertes.¹³

Entre las dos perspectivas extremas, la liberal y la comunitaria, es claro que la liberal-comunitaria y el enfoque intercultural aportan elementos de utilidad para construir modelos y soluciones creativas con el objetivo de sustentar la convivencia pacífica y la estabilidad del orden constitucional democrático.

Con los elementos epistémicos de referencia hasta ahora descritos, a continuación se verán los términos en los que la Sala Superior del TEPJF ha venido desarrollando sus criterios jurisprudenciales obligatorios y, por supuesto, su política judicial en la materia.

¹² Véase De Souza Santos, Boaventura, *óp. cit.*, nota 6.

¹³ Véanse, desde luego, Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2002, y *Democracia y garantismo*, edición de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2008.

Enfoques y objetivos en los criterios jurisprudenciales del TEPJF en materia de sistemas normativos indígenas

Para el presente análisis, se ha clasificado casi una treintena de criterios jurisprudenciales aprobados por la Sala Superior entre 2008 y 2019, así como diversas tesis relevantes, con el objeto de hacer notar la forma en que dicho órgano colegiado ha venido aplicando aquellos enfoques y ubicar sus objetivos.

Antes de entrar en materia, debe considerarse que desde 1999, mediante la sentencia SUP-JDC-038/99, en el histórico caso Tlacolulita, en Oaxaca, la Sala Superior empezó a tutelar, validar y delimitar el alcance de los derechos indígenas de carácter político-electoral, ejercidos en las entonces llamadas elecciones por usos y costumbres, a la vez que comenzó a consolidar la vía procesal para defenderlos, procediendo a armonizarlos frente al núcleo esencial de los derechos político-electorales liberales establecidos en la CPEUM.¹⁴

Desde la apreciación de quien suscribe, la Sala Superior comenzó a armonizar los derechos y principios en tensión conciliando los enfoques liberal y liberal-comunitarista, al mismo tiempo que imprimió a su perspectiva preponderante un sesgo garantista.

Así, por una parte, la Sala precisó el deber de respeto por parte de ciudadanos y autoridades del Estado a las normas consuetudinarias o reglas internas de los pueblos y las comunidades indígenas (tesis 103EL 166/2002). Incorporó al lenguaje judicial el concepto de elecciones por usos y costumbres y validó el sitio o lugar en el que estas usualmente se realizan, siempre que se observe el principio de celebración de elec-

¹⁴ Véase Recondo, David, “Claroscuros de la jurisprudencia federal en elecciones por sistemas normativos indígenas”, en López Miró, Florina y otros, *Interculturalidad y justicia electoral*, México, TEPJF, 2018, pp. 52-73, quien distingue dos periodos en la evolución jurisprudencial en la materia: 1999-2009 y 2010-2015; el primero se caracteriza por interpretaciones más liberales y el segundo, por unas más interculturales procomunitaristas. Desde luego, véase González Oropeza, Manuel y Francisco Martínez Sánchez, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, México, TEPJF, 2011, y también el excelente trabajo de Bustillo Marín, Roselia, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*, prólogo de Constancio Carrasco Daza, México, TEPJF, 2016.

ciones libres y auténticas y el sufragio se ejerza libremente (tesis 153EL 145/2002). Declaró que, en atención a razones de desigualdad y tutela judicial efectiva, la interpretación de las normas procesales —sobre todo en materia de cargas procesales— debe hacerse de la forma que les sea más favorable a los pueblos y las comunidades indígenas (tesis S3EL 047/2002). Indicó cuál era la normatividad aplicable para la celebración de elecciones extraordinarias y precisó y enfatizó cuáles eran las atribuciones de la autoridad administrativa electoral local para tal efecto, priorizando la vía autocompositiva y su papel proactivo en la organización de los comicios (tesis S3EL 143/2002). Garantizó la eficacia de los derechos electorales mediante el acceso a la justicia electoral por parte de los integrantes de los pueblos y las comunidades y, simultáneamente, explicitó el carácter de autoridad responsable del Poder Legislativo local cuando este ejerce actos materialmente administrativos de índole electoral (tesis S3EL 144/2002). Señaló que las elecciones por usos y costumbres no implican por sí mismas una violación al principio de igualdad, dado que su implícita diferenciación no significa discriminación, pues no atentan en contra de la dignidad humana y no tienen como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y las libertades de los individuos, según lo prohíbe la Constitución (tesis S3EL 152/2002).

Pero, por otra parte, ya desde esas primeras líneas interpretativas que delimitaban y fortalecían los derechos de protección externa y de restricción interna, según se ha mencionado antes, la Sala Superior asumió una postura más bien liberal cuando declaró inválidas las elecciones por usos y costumbres que restringieran la universalidad del sufragio en razón de la violación de principios constitucionales y derechos fundamentales que este tipo de discriminación entraña (tesis S3EL 151/2002).

De las numerosas jurisprudencias aprobadas entre 2008 y 2019, se distingue que prácticamente todas han sido construidas en la lógica liberal-comunitaria y con sentido garantista, salvo algunas en las que se ha comenzado a emplear un enfoque mixto, a saber, el liberal-comunitario y comunitario en clave intercultural.¹⁵ En su mayoría,

¹⁵ En este sentido, se coincide con los resultados del análisis practicado por David Recondo, en *Idem*.

están orientadas a reforzar los derechos etnopolíticos de protección externa al facilitar el acceso a la jurisdicción del Estado y la tutela judicial efectiva. Otras, en menor cantidad pero no menos importantes, están dirigidas a proteger el derecho etnopolítico a la autodeterminación mediante la defensa e integridad de los sistemas normativos internos.

A continuación, estas serán clasificadas, descritas e identificadas de acuerdo con su clave.

De protección externa

La Sala Superior declaró que, en los juicios electorales promovidos por integrantes de las comunidades indígenas, la autoridad jurisdiccional debe no solo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, desde luego, en el marco de los límites derivados de los principios de congruencia y contradicción, dado que ello es conforme con el principio de acceso —fácil— a la justicia y obedece “al espíritu garantista y anti-formalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales” (J13/2008). No obstante, años después, aclaró que la suplencia de la queja no exime del cumplimiento de cargas probatorias, siempre que su exigencia sea razonable y proporcional (J18/2015).

Además, precisó que el juzgador debe ponderar y flexibilizar la aplicación de las reglas comunes de las notificaciones y sus efectos en atención a las costumbres y especificidades culturales de los pueblos indígenas al determinar la publicación eficaz del acto o resolución reclamado y que aquellos puedan proveer a su defensa y presentar oportunamente el respectivo medio de impugnación (J15/2919).

La Sala hizo otro tanto en materia de legitimación activa de las comunidades indígenas en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) al ordenar que, en lo posible, se evite

exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades (J27/2011).

La Sala Superior fue coherente al determinar que, tratándose de comunidades indígenas, las normas procesales deben interpretarse de la forma que les resulte más favorable, ya que existe un deber constitucional de establecer protecciones jurídicas especiales en su favor y el de sus integrantes para garantizar su acceso a la jurisdicción (J28/2011).

Asimismo, se pronunció en el sentido de que la conciencia de identidad es suficiente para legitimar la procedencia del JDC, por lo que “basta que un ciudadano afirme que pertenece a una comunidad jurídica para que se le reconozca tal calidad” (J4/2012). Y ratificó, poco después, que el criterio de autoadscripción es suficiente para reconocer a sus integrantes en forma individual o en grupo (J12/2013).

La Sala avanzó a precisar que el principio de acceso efectivo a la jurisdicción del Estado debe entenderse en términos reales y no de modo virtual, formal o teórico, por lo tanto, “sin formalismos exagerados e innecesarios para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado” (J7/2013). Este razonamiento, fortalecido con el principio de progresividad, también justificó el que flexibilizara el plazo de cuatro días para interponer el recurso de reconsideración (J7/2014).

Además, la Sala ha irradiado disposiciones constitucionales innovadoras al ámbito comunitario al advertir que las autoridades administrativas y jurisdiccionales, antes de emitir la decisión que corresponda, en escenarios de conflicto con posible impacto social o cultural para los integrantes de la comunidad, deben privilegiar medidas específicas y alternativas de solución en dichas comunidades, desde luego, sin contravenir preceptos y principios constitucionales y convencionales (J11/2014).

Asimismo, declaró válida la figura del representante o defensor de los ciudadanos pertenecientes a las comunidades en la tramitación de los medios impugnativos en los que fueren parte, con el propósito de facilitar y hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia (J28/2014). Ese es también el sentido del pronunciamiento de la Sala Superior al advertir que, en los medios de impugnación, el juzgador debe valorar la designación de un intérprete y la realización de la traducción respectiva “tomando en consideración el idioma en el que se redactó la demanda y la lengua que habla la comunidad” (J32/2014). En el mismo tenor se pronunció al sostener que, para garantizar el conocimiento de las sentencias, resulta procedente elaborar un resumen oficial de estas,

procurar su traducción en las lenguas correspondientes y su difusión por medio de los mecanismos más idóneos y conocidos por la comunidad (J46/2014).

La Sala Superior ha declarado que la consulta previa a las comunidades indígenas debe ser realizada por las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno cuando alguna jurisdicción del Estado emita actos susceptibles de afectar sus derechos, en el entendido de que la opinión resultante carece de efectos vinculantes puesto que se trata solo de determinar si los intereses de los pueblos serían agraviados (J37/2015).

El derecho a la consulta y a la representación efectiva son dos criterios muy relevantes que encajan en la lógica de las medidas de protección externa.

En relación con el primero, como ya se dijo, la Sala ha enunciado los requisitos de validez de esos ejercicios (tesis LXVII/2015) y, acerca del segundo, la muy relevante decisión que indujo al Instituto Nacional Electoral a implementar una política afirmativa que se tradujo en que en 13 distritos electorales legislativos federales se postularan candidatos indígenas y que en más de 7 distritos no se postulara a personas del mismo género, lo que redundó en el aumento histórico de su representación en la Cámara de Diputados en 2018 (SUP-RAP-726/2017 y acumulados).

La Sala Superior, en una resolución singular, estableció una protección externa en el sentido de que, ante la omisión legislativa de un Congreso local para desarrollar las reglas conducentes a garantizar unas elecciones conforme a los sistemas normativos indígenas con el fin de integrar su representación en los ayuntamientos del Estado, la laguna debe ser colmada previa consulta a los interesados para decidir el tipo de método a aplicar (SUP-REC-588/2018).

De restricción interna

Los criterios orientados a proteger los derechos de restricción interna revelan el objetivo del respeto a la autodeterminación o autonomía de las comunidades por medio de sus sistemas normativos.

La Sala Superior estableció que las autoridades electorales deben procurar las condiciones y proveer lo necesario y razonable —incluida la consulta con los ciudadanos que residen en el municipio— para que

las comunidades indígenas elijan a los ayuntamientos conforme al sistema de usos y costumbres (J15/2008).

Por otra parte, definió los elementos que componen el derecho de autogobierno comunitario, por ejemplo, la autonomía para elegir a sus autoridades o representantes, el ejercicio de sus formas de gobierno interno, la participación plena en la vida del Estado y la intervención, por medio de las consultas previas, en las decisiones estatales que afecten a sus intereses, en el entendido de que se trata de

una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral (J19/2014).

Además, avanzó al identificar las elecciones por usos y costumbres como el marco jurídico mediante el cual las comunidades ejercen su autogobierno, mismo que está integrado con las normas consuetudinarias y que establece su órgano máximo de producción de normas —por lo general, la asamblea—, pues cuando lo hace respetando el procedimiento respectivo privilegia la voluntad de la mayoría (J20/2014).

En criterio de quien suscribe, debe entenderse que la Sala Superior pretendió fortalecer el sistema de autogobierno comunitario —ciertamente, a la par del principio de libertad del voto— cuando fue tajante al sostener que las elecciones efectuadas en el régimen de sistemas normativos indígenas pueden ser invalidadas si vulneran el principio de universalidad. Esto, en la medida en que la propia comunidad no permita votar a los ciudadanos que no residan en la cabecera municipal, pues ello violaría sus derechos fundamentales y se traduciría en una práctica no democrática (J37/2014).

En esa misma orientación puede entenderse el que la Sala haya asentado que la autoridad administrativa electoral debe realizar actos tendentes a salvaguardar la igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer en los procedimientos electorales, y, de ser necesario,

organizar campañas a fin de informar y establecer un diálogo abierto, incluyente y plural con los integrantes de las comunidades indígenas, respecto de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres en condiciones que garanticen la igualdad sustantiva y no sólo formal (J48/2014).

La Sala ha reiterado que en las elecciones conforme a sistemas normativos indígenas se debe garantizar la igualdad jurídica sustantiva de la mujer y del hombre y respetar el derecho de voto de las mujeres en sus vertientes activa y pasiva (J22/2016) dado su signo discriminatorio (SUP-REC-588/2018).

En otras palabras, la Sala Superior se ha acercado, en estos últimos casos —con evidente cuidado—, a introducir restricciones internas para preservar el modelo liberal a que está obligada, pero también ha deslizado mensajes y elementos orientados a reforzar la vida interna de aquellas comunidades que muestran una extensa, compleja y, a su vez, conflictiva diversidad.

Con sentido intercultural. Entre protección externa y restricción interna

En esta modalidad, la Sala Superior comenzó a construir una línea interpretativa en el sentido de indagar el punto de vista interno de la comunidad. Para ello, razonó que las autoridades deben resolver las controversias intracomunitarias a partir del análisis integral de su contexto, dado que así se garantiza

de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades [...] como expresión de su derecho a la libre determinación, así como evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la misma en la toma de decisiones y que puedan resultar un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de las propias comunidades. Lo anterior, favorece el restablecimiento de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural que atiende el contexto integral de la controversia y el efecto de las resoluciones judiciales al interior de las comunidades a fin de contribuir a una solución efectiva de los conflictos internos (J9/2014).

En esta misma dirección, la Sala precisó que las autoridades jurisdiccionales federales o locales, al resolver controversias electorales intracomunitarias,

La justicia electoral con enfoque intercultural...

deberán adoptar, de ser necesario con la colaboración o apoyo de otras instancias comunitarias, municipales, estatales o federales, las medidas necesarias y suficientes para garantizar la efectividad de esos derechos, tomando en cuenta el conjunto del acervo probatorio y, en su caso, realizar las notificaciones, requerimientos, vistas, peritajes, solicitud de informes y demás actuaciones idóneas y pertinentes al contexto del conflicto comunitario que corresponda (J10/2014).

Asimismo, estableció que la intervención de la figura de los amigos de la corte es procedente durante la sustanciación de los medios impugnativos en la materia, desde luego, siempre que sean pertinentes, se presenten antes de que se emita la resolución respectiva, no tengan efectos vinculantes, “y a fin de contar con mayores elementos para el análisis integral del contexto de la controversia desde una perspectiva intercultural” (J17/2014).

Esta línea interpretativa ha sido desarrollada en años recientes con el objetivo de imprimir mayor efectividad a la solución de los conflictos electorales en las comunidades. Así es como la Sala Superior ha enunciado los elementos mínimos para su aplicación en materia electoral al juzgar con perspectiva intercultural, la cual consiste en allegarse de los elementos informativos necesarios y suficientes para comprender el punto de vista interno, institucional y contextual de la comunidad y propiciar que la controversia sea resuelta, en la medida de lo posible, por las propias comunidades al privilegiar el consenso comunitario (J19/2018).

También ha dado un paso muy importante al distinguir el tipo de controversia planteada, ya sea intracomunitaria o que implique restricciones internas a sus propios miembros, o bien extracomunitaria o de la comunidad frente al Estado o a otros grupos no pertenecientes a la comunidad; esto, con la intención de proponer protecciones externas, e intercomunitarias, es decir, para cuando estén en conflicto dos o más comunidades entre ellas y pongan en tensión sus propias autonomías y su derecho de autodeterminación (J18/2018).

Conclusiones

En este ensayo se han examinado los principales criterios interpretativos aprobados por la Sala Superior del TEPJF a lo largo de las últimas dos décadas acerca de los derechos político-electorales de los pueblos, las comunidades indígenas y sus integrantes.

Se ha podido constatar que la Sala Superior utilizó tres enfoques epistemológicos al construir dichos criterios: el liberal, el liberal-comunitario y garantista y, más recientemente —con un sentido pragmático— el intercultural con cierto sentido comunitarista —en parte funcional (no crítico o radical)—, y que tuvo presentes los derechos de protección externa y de restricción interna que han sido teorizados por la doctrina internacional en la materia.

Es evidente que, de esa manera, la Sala impartió justicia y contribuyó a resolver las controversias electorales relacionadas con la dinámica de los sistemas normativos indígenas y, al mismo tiempo, pretendió fortalecerlos.

Más aún, es claro que la Sala desempeñó un papel clave al armonizar los principios, los derechos y las reglas de los dos sistemas electorales coexistentes en México: el de partidos políticos y el que practican las comunidades indígenas al elegir a sus autoridades municipales.

En el balance, su labor ha sido positiva, por lo que debería persistir en ese compromiso, manteniendo la sensibilidad y prudencia mostradas en la mayoría de los casos.

Nuevos retos se presentarán en el futuro cuando, por ejemplo, se deba aplicar, y, seguramente, ponderar, el principio constitucional —reforzado en junio de 2019 en la CPEUM— de la paridad de género total o para todos los cargos.