
Memoria del
VII Observatorio
Judicial Electoral

Estudios sobre derechos políticos de los pueblos indígenas

Alanis Figueroa • Gabbert • Hernández-Díaz • De Jesús Alejandro
Manili • Menchú Tum • Recondo • Sierra • Sonnleitner
Stavenhagen • Valdivia Dounce



Memoria del VII Observatorio Judicial Electoral.

Estudios sobre derechos políticos de los pueblos indígenas

María del Carmen Alanis Figueroa
Wolfgang Gabbert
Jorge Hernández-Díaz
Carlos de Jesús Alejandro
Pablo Luis Manili
Rigoberta Menchú Tum
David Recondo
María Teresa Sierra
Willibald Sonnleitner
Rodolfo Stavenhagen
Teresa Valdivia Dounce



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2019

Editorial TEPJF

342.704 M6 O715m	<p>Observatorio Judicial Electoral (VII : Oaxaca, México)</p> <p>Memoria del VII Observatorio Judicial Electoral : estudios sobre derechos políticos de los pueblos indígenas. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.</p> <p>1 recurso en línea (175 páginas).</p> <p>Incluye referencias bibliográficas.</p> <p>1. Derecho electoral indígena - México. 2. Equidad electoral - México. 3. Sistemas normativos indígenas - México. 4. Pueblos indígenas - Organización social y política. 5. Derechos humanos - México. I. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. II. Título.</p>
------------------------	---

Publicaciones digitales

*Memoria del VII Observatorio Judicial Electoral.
Estudios sobre derechos políticos de los pueblos indígenas*

1.ª edición, 2019.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728 2300 y 5728 2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación: Escuela Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de los autores.

Directorio

Sala Superior

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Presidente

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Presidente

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Dr. Jaime Fernando Cárdenas Gracia

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación	
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	7
El derecho a la representación política en los pueblos indígenas	
Carlos de Jesús Alejandro	9
El derecho al debido proceso de las comunidades indígenas en el sistema interamericano	
Pablo Luis Manili.....	16
<i>Ethos</i> comunitario y derechos político-electorales del ciudadano en elecciones municipales por usos y costumbres. Evolución de la jurisprudencia electoral federal	
David Recondo	38
El tequio y el poder en la renovación de ayuntamientos indígenas	
Teresa Valdivia Dounce	56
Los dilemas en el ejercicio de la autonomía comunitaria y el tequio como requisito de elegibilidad en el gobierno local	
Jorge Hernández-Díaz	68
Los límites del consenso comunitario: el caso de Santiago Choápam	
Willibald Sonnleitner	85
Igualdad de género y el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas	
María del Carmen Alanis Figueroa	111

La justiciabilidad de los derechos indígenas en el campo electoral: entre la universalidad de los derechos humanos y el derecho de autonomía	
María Teresa Sierra	120
Autonomía indígena, derechos humanos y Estado nacional	
Wolfgang Gabbert	139
¿Hacia un nuevo derecho indiano? Procesos judiciales y derechos humanos	
Rodolfo Stavenhagen.....	158
El rol del sistema judicial en relación con los derechos de los pueblos indígenas	
Rigoberta Menchú Tum	167

Presentación

La Memoria del VII Observatorio Judicial Electoral. Estudios sobre derechos políticos de los pueblos indígenas constituye una obra inédita, ya que fue la primera vez desde 2008 en que las actividades de análisis salieron de las instalaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; se llevaron a cabo en la ciudad de Oaxaca, en el estado de Oaxaca.

La razón de la salida fue difundir, transparentar y rendir cuentas de la actividad judicial electoral en temas de pueblos, comunidades y ciudadanos indígenas, en un espacio emblemático para ello, dado que Oaxaca es la entidad federativa con mayor población indígena, un gran avance en materia procesal electoral y vanguardista en cuanto a fijar criterios jurisdiccionales en beneficio de los derechos político-electorales indígenas en todo el país.

Por lo anterior, en el marco de las tradiciones nacionales y en el recinto del exconvento de Santo Domingo, se reunieron indígenas, antropólogos, juristas, magistrados, un exrelator especial de Naciones Unidas, una nobel de la paz, así como público en general; todos interesados en discutir temas como el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva de la ciudadanía indígena, la universalidad del sufragio y la cosmovisión indígena (agencias y cabeceras municipales), el tequio como requisito de elegibilidad en los procesos de elección de las autoridades de los pueblos indígenas, la igualdad de género y el derecho a la autonomía de las comunidades, así como el principio de universalidad de los derechos humanos y el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas.

A lo largo de esta obra, el lector podrá conocer las experiencias y los criterios emitidos desde lo nacional e internacional en torno a dichas temáticas; así como las áreas de oportunidad, tanto del ámbito legislativo como del jurisdiccional, para su atención, siempre partiendo de los avances que ha tenido la jurisdicción electoral mexicana en el transcurso de distintos procesos electorales indígenas, es decir, a partir del trabajo de los tribunales electorales locales, regionales y el federal.

Del legado de las resoluciones analizadas en el VII Observatorio Judicial Electoral, es posible advertir que varias de ellas dieron paso a sentencias hoy vigentes, tales como el SUP-JDC-1011/2013 y el SUP-JDC-1640/2012, que generaron respectivamente tres jurisprudencias; el SUP-JDC-1740/2012, que originó dos jurisprudencias y dos tesis, y el SUP-REC-19/2014, con una jurisprudencia.

A la fecha de publicación de esta obra, el Tribunal Electoral ha continuado con el análisis de casos emblemáticos, incluso hasta la elección presidencial federal de 2018, en la que participó una mujer indígena como aspirante a candidata a dicho cargo, con lo cual se activaron diferentes temas y se reiteraron muchas de las consideraciones analizadas en el VII Observatorio Judicial Electoral.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

El derecho a la representación política en los pueblos indígenas

Carlos de Jesús Alejandro*

Sumario: I. Introducción; II. Análisis de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; III. Conclusiones, IV. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Buenos días a todas y todos los que hoy nos hemos reunido en este Observatorio Internacional en la Ciudad de Oaxaca.

Primeramente quiero agradecer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la invitación para participar en este seminario y, al mismo tiempo, felicitarlos por esta iniciativa que recurrentemente han venido realizando. He tenido la suerte de participar recientemente en una actividad paralela que se llevó a cabo en el marco de la “Conferencia mundial sobre los pueblos indígenas” en la sede de la ONU, en Nueva York, acerca de estos temas y en las dos pasadas sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas que cada año se lleva a cabo en la misma sede y que, al igual que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha tenido una actividad intensa de promoción y de difusión de todas estas sentencias y jurisprudencias que se van generando alrededor de estos temas trascendentales para nuestras comunidades, para nuestros pueblos indígenas, relacionados con el derecho a la representación política.

No quisiera dar lectura a un documento que preparé, pero voy a hacer solamente algunas referencias y obviamente a las sentencias respectivas que son motivo de análisis. Pero primero, quisiera compartirles que la lucha que han dado los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus derechos ha sido sinuosa, adversa, y que después de más de 500 años, los pueblos indígenas emergieron ante las políticas públicas paternalistas, asistencialistas e integracionistas de los estados nacionales que representaban un peligro y amenazaban con desaparecernos como culturas milenarias.

Quiero resaltar dos actos importantes que han hecho que resurjan nuestros pueblos, que se fortalezcan, que se reivindiquen y, a partir de ahí, creo que ha habido algunos avances sustanciales respecto del reconocimiento de nuestros derechos. Uno, sin

* Maestro en Desarrollo Rural, diputado federal de la LXII Legislatura y colaborador en la revista *Palabra India*.

duda alguna fueron aquellos festejos que los países iberoamericanos pretendían realizar (tal y como aún hoy se refieren y como dicta nuestro calendario cívico del Día de la Raza, y ante lo cual he presentado un punto de acuerdo en el Congreso, que yo espero podamos impulsarlo con efectos de que lo cambiemos al Día de la Multiculturalidad o Día de Unidad y Resistencia de Nuestros Pueblos). Fue precisamente en ese marco que los indígenas emergimos para oponernos a estos festejos, puesto que no teníamos nada que festejar los pueblos y las comunidades originarias ante años de invasión, de colonialismo, de genocidio, de despojo de nuestros recursos naturales y de toda esta política paternalista integracionista. Fue así como se desencadenó todo un proceso organizativo, inédito, no solamente en nuestro país, sino en toda América Latina y en el mundo.

Ante las pretensiones de estos festejos, se organizó la “Campana continental 500 años de resistencia indígena negra y popular”, en diversos países de nuestro continente. En el caso de México conformamos la campana mexicana con el mismo nombre; en las entidades federativas nos organizamos también y conformamos los consejos estatales. Fue así como en el caso de Guerrero lo configuramos, lo que a la postre resultó ser una organización importante con la constitución del Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena Negra y Popular, vinculando la lucha al ámbito internacional, que ya desde los años ochenta diversos hermanos venían participando en un espacio del sistema de Naciones Unidas por allá de 1984, denominado Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas, el cual era uno de los espacios de menor jerarquía y de menor nivel en el sistema de las Naciones Unidas; sin embargo, era un lugar propicio para la discusión, para la reflexión, para compartir las experiencias de lucha, para compartir y retroalimentarnos en las diversas demandas que surgían en los pueblos indígenas, pero también se convirtió en un espacio para empezar a discutir y empezar a demandar a los estados nacionales del sistema de las Naciones Unidas el reconocimiento de nuestros derechos.

En consecuencia resultó ser un espacio en el que se fueron alcanzando distintos niveles de la estructura de tal organismo, en el cual han surgido importantes iniciativas como la reciente pasada “Conferencia mundial sobre pueblos indígenas”, inédita en toda la existencia de las Naciones Unidas, en la cual más de 160 jefes de Estado, cancilleres o jefes de delegaciones diplomáticas se dieron cita y, por primera vez, llegamos más de 300 indígenas, quienes pudimos ingresar al recinto en el que sesiona la Asamblea General de la ONU; no obstante, más de 1,000 representantes indígenas de todo el mundo hicieron acto de presencia en los diversos espacios alternos alrededor de las Naciones Unidas. Otro de los espacios logrados ha sido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, instancia creada con el auspicio del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Más recientemente se logró concretar la figura de lo que hoy conocemos como el relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Es en estos espacios en los que se han discutido temas trascendentales y han surgido iniciativas como la realización de la “Conferencia mundial sobre los pueblos indígenas”

que tuvo lugar el 22 y 23 de septiembre en Nueva York, a la que ya hacía referencia el gobernador de Oaxaca.

Fue en esta reunión plenaria de alto nivel en la que el titular del Ejecutivo federal anunció un importante compromiso con los indígenas de nuestro país. Cabe mencionar que México ha acompañado siempre el impulso de las resoluciones de carácter internacional para adoptar y reconocer los convenios, tratados y pactos internacionales; entre ellos recordemos que, en 1989, la Asamblea General de la Organización Internacional de Trabajo hizo suya la aprobación de este convenio, uno de los primeros que contiene derechos específicos de los pueblos indígenas, después de más de dos décadas de discusión y de negociación en estas instancias; en 2007 igualmente se adoptó y se aprobó por la Asamblea General de la ONU la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dos instrumentos internacionales que contienen las aspiraciones mínimas de reconocimientos de nuestros derechos indígenas.

Sin embargo, en este marco tenemos también que reconocer que en nuestro país hay aún tareas pendientes por realizar para poder hacer vigentes estos derechos. Uno de los compromisos que hizo el presidente de la república fue avanzar en la armonización legislativa de nuestras naciones, y en México esto aún no se ha concretado. Es cierto que en 1992 por primera vez se reformó nuestra Constitución Política y su artículo 2 constitucional, el cual reconoció solamente la composición pluricultural y pluriétnica de este país, pero quedó pendiente de reconocer más derechos.

El segundo acto al que me he referido es la aparición pública del EZLN, un grupo compuesto en su mayoría por indígenas, que ante la crisis política derivada por este hecho el Estado mexicano se vio obligado a reformar la Constitución en 2001, derogando el artículo 4 y adicionando el artículo 2. Esta reforma fue producto de la movilización social, de la presión nacional e internacional y un compromiso que el Estado mexicano tenía a raíz de dicho levantamiento armado en Chiapas y como parte de los Acuerdos de San Andrés. Compromisos que había hecho el gobierno federal no solo con el movimiento armado, sino con los movimientos indígenas del país, puesto que en esas mesas de negociación tuvimos la participación de diversos representantes indígenas, académicos e investigadores acompañantes de las luchas de los pueblos indígenas, lamentablemente esta reforma de 2001 se aprobó mutilando algunos de los derechos trascendentales de nuestro pueblos. Fue así como no se dio cumplimiento cabal a la Ley Cocopa, que había alcanzado los consensos en esta materia. En 2001 se reformó la Constitución mexicana, a pesar de ello, sigue estando pendiente el reconocimiento de muchos derechos fundamentales para nuestros pueblos.

Por ejemplo, no somos reconocidos los pueblos indígenas en México como sujetos de derecho público, somos reconocidos como entidades de interés público. El derecho de la libre determinación y autonomía, su interpretación final y su reconocimiento se trasladó a las entidades federativas que en su mayoría no han legislado en esta materia. En el derecho a la representación política solo se enuncia y se dice que tenemos derecho a la representación política en los municipios. Es en el Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación donde más se ha avanzado, sin embargo, la mayoría de sus resoluciones son sentencias que están relacionadas solamente con la representación política de los pueblos indígenas en el ámbito municipal. Esta es también una de las áreas pendientes como el derecho al acceso efectivo y a la operación de los propios medios de comunicación de los pueblos indígenas, que es una vía para comunicar, promover y difundir otros valores, sobre todo el reconocimiento a la interculturalidad, que es un reconocimiento de iguales entre todas las sociedades, pero también a reconocer las especificidades culturales de algunos sectores, entre ellos, los pueblos indígenas.

En fin, yo quisiera, por último, ir comentando que estas resoluciones, estas sentencias que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación generan cada vez más jurisprudencia y son un referente importante y, sin duda, han promovido la participación activa de las comunidades indígenas para acudir a los tribunales electorales en las entidades federativas y, posteriormente, al Tribunal Electoral federal, puesto que, en su mayoría, han tenido que llegar a esta última instancia como máxima autoridad para poder resolver en definitiva acerca de estas controversias y, sin duda, estas controversias que hoy han sido referencia de estudio son trascendentales.

En síntesis, estas sentencias significan un aporte, un antecedente que va decantando la exigibilidad de derechos en materia procesal electoral.

II. Análisis de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En la sentencia 0005/2013 y otros acumulados el TEPJF ponderó y reconoció como determinantes y únicas las decisiones tomadas en la asamblea, es decir, hizo válidas cada una de las decisiones que en la asamblea general de la comunidad resolvieron al respecto del nombramiento de su consejo y de su autoridad municipales. La asamblea general de las comunidades es la instancia y la autoridad máxima de decisión, y que exista este esfuerzo por reconocer los derechos de representación política y de elección de nuestras autoridades mediante nuestras instituciones propias, porque la asamblea comunitaria es una institución propia y la instancia máxima de las comunidades, y que así lo vayan reconociendo las autoridades del Estado mexicano sienta un precedente a favor de nuestros pueblos.

En la sentencia 0826/2014 la Sala Superior del TEPJF confirmó que no se puede excluir a nadie de las comunidades indígenas o de las asambleas electivas, es decir, que independientemente de los usos y costumbres conocidos, o mejor dicho, de nuestros sistemas normativos, se debe garantizar a todas y a todos el derecho a participar en la toma de decisiones de la comunidad, no se puede dejar de lado la participación efectiva de los ciudadanos y las ciudadanas en nuestras comunidades. Incluso las formas de participación en la toma de decisiones de los ciudadanos va más allá de lo que la autoridad en materia electoral en general conoce: “que solamente pueden participar aquellos que

cuentan con la credencial de elector y que son mayores de 18 años”. En nuestras comunidades, son ciudadanos plenos todos aquellos que han establecido una relación de pareja o de matrimonio y que empiezan a cumplir con sus obligaciones en nuestras comunidades de menor a mayor jerarquía, siendo topiles o mandaderos como se les conoce, siendo integrantes de su sistema de seguridad comunitario, llámese policía comunitario, llámese policía ciudadana, ocupan cargos diversos en los comités comunitarios que para tal efecto se integran, ocupan cargos en las mayordomías, es decir, ocupan los diversos cargos en todo nuestro sistema que existe en nuestras comunidades. Son estas personas las que tienen que tener plena participación en la toma de decisiones en las asambleas comunitarias.

En la sentencia 0827/2014 el TEPJF reconoció la necesidad de flexibilizar las pruebas presentadas en las etapas procesales en materia electoral para los miembros de origen indígena, es decir, también deben considerar cuando haya violaciones a la participación o a la exclusión de representantes indígenas. Se deben ponderar todos estos elementos que en materia procesal deben ser muy tomados en cuenta respecto de nuestras propias formas de organización, decisiones y elecciones en las comunidades. Considero que, partiendo de la premisa de la interdependencia de los derechos humanos, el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva de la ciudadanía indígena debe estar forzosamente ligado a la observación de otros derechos para que podamos satisfacer otra característica: la integralidad.

III. Conclusiones

Quisiera dejar en la mesa algunas últimas reflexiones a propósito de la grave crisis que tenemos en nuestro país, lo que ocurrió en Iguala, Guerrero, ha sido solamente la punta del iceberg, solo un botón de muestra de toda esta gran problemática que tenemos. El TEPJF y los tribunales locales tenemos que repensar y buscar mecanismos de cómo blindar los procesos electorales en las comunidades rurales, en las comunidades campesinas, en los municipios rurales, en los municipios campesinos y en los municipios urbanizados, porque no contamos y no hemos logrado tener candados que nos permitan poner filtros y revisar los perfiles y los antecedentes de todos aquellos y aquellas que aspiran a un cargo de representación popular.

Las comunidades indígenas y las comunidades rurales tampoco son la excepción, puesto que hoy muchas organizaciones delictivas han expandido también sus intereses más allá de las ciudades, hoy también en las comunidades indígenas tenemos esta gran amenaza.

En Guerrero es conocido que desde hace más de 18 años se creó una institución denominada la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, mejor conocida como la Policía Comunitaria. Esta institución comunitaria justamente se creó para de-

fender a las comunidades y brindarles seguridad, después amplió sus atribuciones para procurar y administrar justicia con base en sus sistemas normativos y en el marco jurídico nacional e internacional existente.

Esta organización fue creada porque justamente empezó a permear la delincuencia menor en nuestras regiones y territorios indígenas del estado de Guerrero. Sin embargo, fue hasta el año pasado que con mayor presencia se dio una penetración por parte de las organizaciones delictivas en las comunidades rurales y en los municipios rurales e indígenas. Esta institución comunitaria junto con otras emergieron y se expandió este servicio de brindar seguridad a las distintas regiones indígenas y no indígenas del estado; el proceso estaba dando resultados, entonces empezó una embestida por parte de gobierno estatal y federal y, bueno, hoy tenemos un hecho histórico como la desaparición de los jóvenes estudiantes normalistas que ha provocado una crisis no solo en Guerrero, sino en todo el país. Cuando es sabido que la delincuencia organizada ha infiltrado, primero, a los candidatos y, luego, a los representantes populares en los distintos ámbitos. Creo que es una tarea que todos los poderes y los ciudadanos en su conjunto debemos revisar, debemos ahondar y debemos abrir la discusión.

Por último quiero resaltar lo siguiente: decía que estas resoluciones han sido principalmente en el ámbito municipal. No hay mucha jurisprudencia, no hay muchos casos, pero los pueblos indígenas también aspiramos a tener representación política en los congresos locales y en el Congreso de la Unión, ahí donde se discuten, se hacen y se negocian las leyes, los pueblos indígenas tenemos también derecho a esta representación. Hoy tenemos que acudir al sistema de los partidos políticos e internamente dar la batalla para primero lograr ser candidato y luego ganar una candidatura constitucional, es algo que debemos también tomar en cuenta. Los partidos políticos, en la mayoría de sus estatutos y de sus documentos básicos, hablan acerca del derecho a la representación política en los pueblos indígenas cuando menos en la proporción en que significamos respecto de la población en general, recordemos que en México respecto de los censos nacionales del Inegi, pero también de las proyecciones que hace el Coneval, que hace CDI o que hace el propio Conapo, hemos identificado que hay cerca de 18 millones de representantes indígenas, que representamos algo así como 15% de la población.

En Guerrero se ha dictado una resolución trascendental en la que el TEPJF avaló que un legislador indígena lograra una curul, obligando al partido político que postulaba las candidaturas a respetar, por lo menos, que entre los primeros 10 candidatos fuera 1 representante indígena. Sin duda, son muchos los temas y tareas pendientes, lamentablemente en el Congreso de la Unión, legislatura tras legislatura, hemos presentado propuestas diversas para lograr la representación política de los pueblos indígenas y estas no prosperan por la falta de interés de la mayoría parlamentaria.

Los pueblos indígenas tenemos derecho a tener una representación proporcional en los congresos en proporción a la población que signifiquemos, asimismo, también en el Con-

greso de la Unión en las diversas legislaturas hemos presentado las protestas para crear la VI circunscripción pluricultural para los pueblos indígenas, pero, bueno, esta es una tarea pendiente y también es un asunto de voluntad política de los distintos actores, pero sobre todo de los partidos políticos.

IV. Fuentes consultadas

- Sentencia SUP-JDC-0005/2013. Actores: Antonio Pérez Montes y otros. Autoridad responsable: Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-00005-2013.htm> (consultada el 3 de noviembre de 2014).
- SUP-REC-0826/2014. Actor: Juvenal Margarito García Méndez y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00826-2014.htm> (consultada el 3 de noviembre de 2014).
- SUP-REC-0827/2014. Actor: Enedino Feliciano López Sánchez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00827-2014.htm> (consultada el 3 de noviembre de 2014).

El derecho al debido proceso de las comunidades indígenas en el sistema interamericano

Pablo Luis Manili*

Sumario: I. Marco teórico: el debido proceso en general; II. El debido proceso en relación con los pueblos y comunidades indígenas; III. La jurisprudencia de la Corte IDH en la materia; IV. Breve reseña de las constituciones de Latinoamérica; V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas.

I. Marco teórico: el debido proceso en general

De acuerdo con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la interpretación que de ellos formuló la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el debido proceso legal es el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y en un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley en la sustanciación de cualquier acusación penal en su contra para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral-fiscal u otro cualquiera.¹ Esa noción de debido proceso legal abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la debida defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están en consideración judicial.²

De acuerdo con la jurisprudencia de ese tribunal, el artículo 8.1 de la CADH debe interpretarse de manera amplia e integrada con lo dispuesto por el artículo 29, inciso c, del mismo instrumento, según el cual ninguna disposición de él puede interpretarse con exclusión de otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno.³

* Doctor en Derecho, profesor en la Universidad de Buenos Aires y autor de *Manual de derechos humanos y El bloque de constitucionalidad*.

¹ Corte IDH, caso Génie Lacayo vs. Nicaragua, sentencia de fondo, reparaciones y costas, sentencia del 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párrafo 74.

² Corte IDH, garantías judiciales en estados de emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC 9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párrafo 28.

³ Corte IDH, caso Blake vs. Guatemala, fondo, sentencia del 24 de enero de 1998. Serie No. C, párrafo 96.

La importancia del derecho al debido proceso radica en que exige no solo respeto por el procedimiento legal prediseñado, sino que su observancia también involucra necesariamente el respeto de un conjunto de derechos y principios tales como el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a la información, el derecho de defensa, el derecho a un proceso público, el derecho a la libertad probatoria, el derecho a declarar libremente, el derecho a la cosa juzgada, el derecho a un plazo razonable, a la tutela judicial efectiva y el principio *pro actione*, entre otros; todos los cuales se encuentran involucrados en cada una de las etapas de análisis y resolución de un proceso judicial (demanda o acusación, defensa, prueba y sentencia).

La finalidad del derecho al debido proceso es la protección de los derechos humanos de la persona cuando en los procesos (judiciales, administrativos o de otro tipo) se afecten las garantías sustantivas o adjetivas de las personas.

Respecto del derecho a un recurso sencillo y eficaz (artículo 25, CADH), la Corte IDH ha sostenido que tiene una faz subjetiva, que procura la protección de un derecho humano violado, y una faz objetiva que tiene por finalidad llevar a cabo dicha protección a la luz de las condiciones institucionales u objetivas necesarias para garantizar la eficacia del recurso. Desde el caso Velázquez Rodríguez⁴ (de 1988), la Corte IDH ha señalado que un recurso adecuado es aquel cuya función resulta ser idónea en el sistema del derecho interno, para la protección de una situación jurídica infringida. Así, en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias, un recurso debe ser además eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.

Esas normas y —con mayor énfasis— la interpretación que de ellas hizo la Corte IDH generaron cambios profundos en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales y legales de varios países, provocaron también reformas legislativas en otros estados y obligarán a los que aún no lo hicieron a realizar esas reformas. En síntesis, el derecho internacional de los derechos humanos ha generado y seguirá generando, importantes cambios en el derecho constitucional, procesal y procesal-constitucional de los estados parte de la CADH.

II. El debido proceso en relación con los pueblos y comunidades indígenas

En ese marco, el acceso a la justicia de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas ha generado dificultades y, en consecuencia, una interesante jurisprudencia de la Corte IDH. Ello es debido a sus particularidades culturales y a su situación de especial vulnerabilidad. Sumado a ello, cabe señalar que las especiales ca-

⁴ Corte IDH, caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia sobre el fondo, del 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

racterísticas, costumbres y hábitos que tienen estas comunidades también deben ser tomadas en cuenta al momento de diseñar los mecanismos que les permitan hacer efectivos los derechos que se les reconocen.⁵ En efecto, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y la necesidad de respetar y promover sus derechos llevan ínsito el deber de respetar y comprender sus estructuras políticas, económicas y sociales, su cultura (incluido su idioma), sus tradiciones espirituales, su historia y su filosofía.⁶

La Corte IDH, en los casos de la comunidad Mayagna vs. Nicaragua⁷ de 2001, sentó un presupuesto de trabajo, que luego fue utilizando en distintos fallos como un axioma: los derechos de la persona humana se garantizan y se pueden ejercer plenamente “solo si se reconocen los derechos de la colectividad y de la comunidad a la que pertenecen”. A partir de ese fallo, la Corte IDH ha ido fijando pautas y estándares para garantizar el acceso a la justicia y el derecho al debido proceso de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco de los procesos contenciosos iniciados por las comunidades indígenas contra los estados parte.

En cuanto a la naturaleza colectiva del derecho al debido proceso judicial, la Corte IDH ha señalado que ese derecho condiciona el goce de otros derechos de los pueblos indígenas. A modo de ejemplo puede citarse que ese tribunal resolvió que la violación del plazo razonable para hallar a los responsables de la ejecución extrajudicial de miembros de sus comunidades tiene un impacto determinante en la reconstrucción o reorganización de ellas, como se reflejó en el caso comunidad Moiwana vs. Surinam, en el que la Corte IDH afirmó que solo cuando se obtuviera justicia, los miembros de la comunidad podrían aplacar a los espíritus enfurecidos de sus familiares, purificar su tierra tradicional y dejar de temer que se hostilice a su comunidad.⁸

III. La jurisprudencia de la Corte IDH en la materia

a) El derecho a un recurso efectivo

Los derechos al recurso efectivo y al plazo razonable previstos en los artículos 8 y 25 de la CADH han adquirido particularidades especiales y relevantes cuando se trata de la protección de los pueblos y comunidades indígenas, al considerar con especial énfasis

⁵ Como se señala en el Preámbulo del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas OEA (1997): “Los pueblos indígenas son sociedades originarias que forman parte integral de las Américas y sus valores y culturas están vinculadas indisolublemente a la identidad de los países que habitan y de la región en su conjunto”.

⁶ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

⁷ Corte IDH, caso Awas Tingni vs. Nicaragua, sentencia sobre fondo, reparaciones y costas, del 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 83.

⁸ Corte IDH, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 15 de junio de 2005. Serie C No. 124.

las condiciones económicas y sociales de estos pueblos, sus usos, valores y costumbres, así como su situación de vulnerabilidad y de retraso estructural. Ello se complementa con la obligación de adecuar los ordenamientos internos, de acuerdo con el artículo 2 de la CADH, como lo ha venido reiterando la jurisprudencia de la Corte IDH.

Este derecho fue objeto de varios pronunciamientos en relación con pueblos originarios, destacándose los siguientes:

El caso comunidad Mayagna de Awas Tingni fue el que abrió el camino para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. El 4 de junio de 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) sometió a la Corte IDH una demanda contra el Estado de Nicaragua al estimar que dicho Estado violaba la CADH porque no había demarcado las tierras comunales de la comunidad Mayagna, un grupo indígena de la costa Atlántica, que subsiste principalmente de la agricultura, la recolección, la caza y la pesca.

La Corte IDH sostuvo que el Estado no reconoció los derechos de la comunidad indígena, porque los procedimientos establecidos en la legislación interna no habían sido efectivos. Ello quedó en evidencia por la interposición de dos acciones de amparo que fueron declaradas improcedentes. Así, y pese a las múltiples gestiones de la comunidad, no solo no habían logrado el reconocimiento estatal, sino que además esta fue perjudicada por la concesión otorgada a una compañía maderera. La Corte IDH señaló que la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones de los derechos reconocidos en la Convención constituye una trasgresión de ella, en tanto que, para que el recurso exista, no basta con que esté previsto por una norma, sino que requiere que sea realmente idóneo.⁹

En Nicaragua, si bien la Constitución reconoce la propiedad comunal (como veremos más abajo), el procedimiento previsto para la titulación de las tierras ocupadas por los grupos indígenas no estaba claramente regulado, de hecho varios testigos y peritos presentados en audiencia pública manifestaron que en Nicaragua existe un desconocimiento general acerca de las peticiones de demarcación y titulación, por lo cual, la falta de un recurso efectivo debe ser analizada por medio de lo normado por el artículo 2 de la CADH (obligación de los estados de adoptar medidas de derecho interno para otorgar mecanismos efectivos para la protección de los derechos).¹⁰ Dicha violación derivó en que la Corte IDH ordenara al Estado de Nicaragua la creación de un mecanismo efectivo para la delimitación y titulación de tierras.

En el caso comunidad Yakye Axa vs. Paraguay (2005),¹¹ la Comisión alegó que el Estado no había garantizado el derecho de propiedad ancestral de esa comunidad in-

⁹ Párrafo 113.

¹⁰ Corte IDH, caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, párrafo 139 y artículo 14.3 de la Convención OIT 169.

¹¹ Corte IDH, caso de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, sentencia sobre fondo, reparaciones y costas, del 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

dígena y sus miembros, ya que desde 1993 se encontraban en trámite sus solicitudes de reconocimiento de personería y de reivindicación territorial, sin que se hayan resuelto. Esos procesos fueron iniciados ante el Instituto Nacional Indígena, organismo que demoró tres años en resolver el primer planteo, pese a la falta de complejidad del tema y pese a que el plazo legal establecido para ese tipo de reclamos es de máximo de 30 días. La Corte IDH entendió que el otorgamiento de la personería jurídica a una comunidad indígena es solo un formalismo que sirve para hacer operativos los derechos que esas comunidades han ejercido históricamente y, por lo tanto, resulta irrelevante la fecha en la cual fue otorgada, siendo, por el contrario, relevante y determinante de la afectación del principio de plazo razonable, una demora de más de 12 años en dar una solución definitiva a los integrantes de la comunidad, conducta observada en el caso de Paraguay y que, por sí sola, configura una violación de garantías judiciales.¹² Por ello, la Corte IDH aplicó los siguientes principios:

- 1) Para que el recurso exista, no basta con que esté previsto en la Constitución o en las leyes, sino que además debe ser realmente idóneo.
- 2) Los recursos efectivos deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal y estas deben respetarse en todo procedimiento que pueda afectar los derechos de las personas como, en este caso, el procedimiento administrativo.
- 3) Cuando se trata de pueblos indígenas, el Estado debe proporcionar una protección que tome en cuenta las particularidades propias de este sector, esto es, sus características económicas y sociales, sus usos, valores y costumbres, así como su especial situación de vulnerabilidad.

b) La obligación del Estado de investigar de oficio: caso comunidad Moiwana vs. Surinam (2005)

El 29 de noviembre de 1986, las fuerzas armadas de Surinam atacaron y masacraron a más de 40 integrantes de la comunidad N'djuka Marrón de Moiwana. Al momento de presentarse la demanda ante la Corte IDH, no existía una investigación adecuada de los hechos, ni mucho menos un juicio o una sanción a los presuntos responsables. En el ámbito interno, los esfuerzos de la comunidad y de sus representantes legales para promover una investigación seria de los hechos fueron infructuosos, ya que, además de la ausencia de recursos efectivos para compeler al Estado a realizar la investigación, la Corte IDH consideró que ello había sido una fuente de sufrimiento y angustia para las víctimas y familiares, pues los miembros sobrevivientes de la masacre ni siquiera conocían los motivos del ataque, lo que les impedía regresar a sus tierras tradicionales ante la posibilidad de enfrentar nuevas hostilidades.¹³

¹² Párrafo 82.

¹³ Párrafo 212.

Cabe destacar que, si bien Surinam ratificó la Convención en 1987, la Corte IDH intervino en este caso, por hechos ocurridos en 1986, por considerar que las violaciones persistían aun después de que Surinam ratificara la Convención y, por ello, consideró que el Estado, después de la masacre y una vez ratificada la Convención, tenía la obligación de investigar, procesar y juzgar a los responsables, así como de garantizar la integridad personal de las víctimas.

En lo que se refiere a los recursos regulados en la legislación local, Surinam alegó que la comunidad debió haber iniciado las acciones civiles de reparación ante los tribunales internos para obtener la indemnización respectiva, pero la Corte IDH destacó que, si bien un proceso civil puede reparar parcialmente las consecuencias de las violaciones sufridas, la gravedad de los hechos obligaba al Estado a iniciar de oficio una investigación seria, imparcial y efectiva que no dependiera de la iniciativa procesal o de la aportación de elementos probatorios de las víctimas o familiares.¹⁴ El tribunal sostuvo como principio que, en todos los casos, los estados están obligados a iniciar de oficio las investigaciones que involucran desapariciones forzadas, especialmente cuando se trata de personas pertenecientes a comunidades indígenas, presumiendo la vulnerabilidad de las mismas y el posible desconocimiento de los procesos y procedimientos.

c) El derecho electoral: caso Yatama vs. Nicaragua (2005)¹⁵

En Nicaragua, los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales presentados por el partido político indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanska (Yatama) fueron excluidos de participar en las elecciones municipales realizadas el 5 de noviembre de 2000, como consecuencia de una resolución emitida por el Consejo Supremo Electoral, y la declaración de improcedencia del recurso de amparo por la Corte Suprema de la Nación.

La Corte IDH sostuvo que las decisiones que emitió el Consejo Supremo Electoral incidieron directamente en la vulneración del derecho a la participación política de las personas propuestas por el partido Yatama, pues se trataba de decisiones que les negaban su inscripción sin estar debidamente fundamentadas; esto es, no señalaban las normas que, según la instancia electoral, incumplía el partido indígena y, más grave aún, el Consejo tampoco notificó a Yatama varias de estas decisiones.

El cumplimiento de la garantía de debida fundamentación era particularmente importante en las decisiones del Consejo Supremo Electoral, dado que aproximadamente nueve meses antes de la celebración de las elecciones, entró en vigencia un nuevo ordenamiento electoral que introducía modificaciones sustanciales al orden jurídico nacional.

¹⁴ Párrafo 43.

¹⁵ Corte IDH, sentencia sobre excepciones, preliminares, fondo, reparaciones y costas, del 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

La Corte IDH destacó que, con independencia del cambio legislativo, los procedimientos electorales que anteceden a la celebración de las elecciones deben resolverse con especial celeridad y mediante un trámite sencillo que facilite las decisiones en el marco del calendario electoral. Sostuvo, además, que el hecho de que las resoluciones del Consejo Supremo Electoral, por disposición constitucional, no sean susceptibles de recursos ordinarios o extraordinarios, no significa que dicho Consejo no deba estar sometido a controles judiciales; a su vez, destacó que los estados tienen la obligación de adecuar su ordenamiento interno a las disposiciones de la CADH, pero ello no implica solamente la expedición de normas también, sino la supresión de prácticas que entrañen una violación al ordenamiento interamericano.

d) El derecho de propiedad y su defensa procesal: caso comunidad Sawhoyamaxa vs. Paraguay (2006)¹⁶

En este caso, la Corte IDH entendió que Paraguay no garantizó el derecho de propiedad de la comunidad Sawhoyamaxa, ya que desde 1991 se encontraba en trámite la solicitud de reivindicación territorial y, al día de la demanda, no había respuesta satisfactoria. Para fallar de ese modo, la Corte IDH analizó si el procedimiento de solicitud de tierras por parte de la comunidad indígena se desarrolló con respeto a las garantías judiciales en el plazo razonable y si el recurso para asegurar los derechos de los recurrentes fue efectivo.

Respecto a la efectividad de procedimiento, la Corte IDH determinó que los mecanismos establecidos entre el Instituto Nacional Indígena y el Instituto de Bienestar Rural eran sumamente limitados, pues solo permitían disponer de las tierras que son explotadas irracionalmente o las de los propietarios privados dispuestos a negociar, pero cuando estos se niegan a vender sus tierras y demuestran la explotación racional de las mismas, el procedimiento es abiertamente ineficaz.

Así, la Corte IDH recordó, una vez más, que los estados tienen la obligación de introducir procedimientos en el sistema jurídico nacional que permitan reivindicar las tierras a las comunidades indígenas de una forma accesible y simple, criterio que fue reiterado por el tribunal en los casos pueblo Saramaka vs. Surinam (2007)¹⁷ y comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (2010).¹⁸

¹⁶ Corte IDH, sentencia sobre fondo, reparaciones y costas, del 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

¹⁷ Corte IDH, sentencia sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

¹⁸ Corte IDH, sentencia sobre fondo, reparaciones y costas, del 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.

e) El derecho a un plazo razonable

De acuerdo con lo previsto por el artículo 8.1 de la CADH, la noción de plazo razonable puede ser identificada como un concepto jurídico indeterminado temporalmente, en tanto su configuración nítida depende de un análisis casuístico en el que se debe tomar en consideración una serie de factores determinantes para condenar su incumplimiento. La finalidad de esa noción radica en asegurar a toda persona el derecho a obtener un pronunciamiento rápido y el fundamento de este requisito radica en la necesidad de evitar el perjuicio que genera la demora en la solución de los conflictos jurisdiccionales, en tanto toda dilación injustificada en la solución de los litigios implica que los derechos puedan quedar indefinidamente sin su debida aplicación, con graves e irreparables perjuicios para aquellos que los invocan.

La Corte IDH ha señalado cuatro elementos para evaluar la razonabilidad de los plazos de los procesos:

- 1) La complejidad del asunto.
- 2) Actividad procesal del interesado.
- 3) Conducta de las autoridades judiciales.
- 4) La afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.¹⁹

Por su parte, la Comisión IDH ha indicado que la noción de plazo razonable abarca todo el proceso en cuestión, desde el primer acto procesal hasta que se dicte la sentencia definitiva, incluyendo la apelación que se hubiese interpuesto.²⁰

En el caso comunidad Moiwana, la Corte IDH consideró que no se había cumplido con lo dispuesto por el artículo 8.1 de la CADH en tanto el Estado no había realizado una investigación seria y efectiva de los hechos que pudiera haber conducido al enjuiciamiento de los responsables del ataque de la aldea Moiwana, destacando que una demora tan prolongada (18 años) no podía ser justificada por parte del Estado, ni aun alegando la complejidad del caso o la conducta de las partes involucradas en ese proceso. No obstante, la Corte IDH advirtió que resulta erróneo equiparar la noción de plazo razonable con procesos cortos, breves, expeditos, en tanto, la configuración de un proceso extremadamente breve, rápido, sin posibilitar el debido resguardo de las garantías que involucran la noción de defensa en juicio y el derecho a ser oído, no resulta razonable. En efecto, la noción de rapidez que recepta el artículo 25 de la CADH, pensada para recursos urgentes como el amparo y el *habeas corpus*, ha sido reinterpretada por la Corte IDH en casos que involucraban a poblaciones indígenas, en los que se analiza-

¹⁹ Corte IDH, caso Valle Jaramillo vs. Colombia, sentencia sobre fondo, reparaciones y costas, del 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192.

²⁰ Comisión IDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, año 2002, disponible en www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm, última consulta el 1 de octubre de 2014.

ba no solo la rapidez de los procesos previstos en los ordenamientos internos y el acceso a los mismos por parte de las poblaciones indígenas, sino la eficacia de esos procesos para el resguardo y la defensa de los derechos de esas poblaciones.

En el caso comunidad Mayagna, la Corte IDH consideró que Nicaragua había violado el principio de plazo razonable en tanto se registró una demora por parte de la Corte Suprema de ese país en la resolución de un recurso de apelación planteado por la comunidad indígena en el marco de una acción de amparo que demoró un año en resolverse, plazo que juzgó como excesivo e injustificado y, por ello, violatorio del mandato que fija el artículo 8.1 de la CADH, indicando que, aun cuando el recurso fue efectivo, existió un retardo injustificado.²¹

El caso comunidad Yakye Axa vs. Paraguay (que ya analizamos con el acápite de “recurso efectivo”) también tiene referencias al plazo razonable. En él, la Corte IDH reiteró cuáles eran los elementos necesarios para analizar la razonabilidad de los plazos en un proceso y consideró que, en los procesos iniciados por esa comunidad (uno para obtener el otorgamiento de la personería jurídica y otro para reivindicar sus tierras), se había violado el principio de plazo razonable, en tanto la demora fue injustificada e irrazonable, a la luz de la complejidad de las cuestiones involucradas.

Este criterio fue ratificado por la Corte IDH en el caso comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay, en el cual, además de reiterar las pautas fijadas en el caso anterior, destacó que Paraguay había aceptado su competencia contenciosa un año y medio después del inicio del procedimiento del reconocimiento de los representantes de la comunidad, y desde la fecha de ratificación hasta el dictado de la sentencia respectiva transcurrieron 13 años sin solución definitiva frente a la petición de reconocimiento iniciada por la comunidad indígena, plazo que claramente excede la noción de plazo razonable, y que, como la Corte IDH señaló en el caso comunidad Yakye Axa, plazos tan extensos constituyen en sí mismos una violación de las garantías judiciales.

Finalmente, en el caso comunidad Xákmok Kásek vs. Paraguay,²² la Corte IDH ratificó la doctrina sentada en los anteriores precedentes y reiteró los cuatro elementos que deben ser evaluados para determinar la razonabilidad del plazo de un proceso, ya referidos más arriba.

f) El derecho a ejercer las acciones judiciales en su propia lengua: caso Fernández Ortega y otros vs. México²³

La Corte IDH, conforme al principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1 de la CADH, reiteró que para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de comunidades indígenas es indispensable que los estados otorguen una protección “que tome

²¹ Párrafo 134.

²² Corte IDH, sentencia sobre fondo, reparaciones y costas, del 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.

²³ Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215.

en cuenta sus particularidades, sus características económicas y sociales, su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, sus valores, sus usos y costumbres”. En la causa se acreditó que las víctimas no contaron con un intérprete provisto por el Estado a fin de presentar sus denuncias y tampoco recibieron en su idioma la información acerca de las actuaciones derivadas de sus denuncias, máxime que para poder poner en conocimiento de las autoridades el delito que las había afectado y acceder a información, debieron recurrir a una persona conocida que hablaba español. Debe valorarse positivamente que, en ocasiones posteriores en que se convocó a la víctima, se dispuso la presencia de un intérprete y además se informó que se encontraba implementando un programa de formación de intérpretes indígenas en el estado de Guerrero; sin embargo, la imposibilidad de denunciar y recibir información en su idioma en los momentos iniciales implicó, en el caso, un trato que no tomó en cuenta la situación de vulnerabilidad de las víctimas, basada en su idioma y etnicidad, implicando un menoscabo de hecho injustificado en su derecho de acceder a la justicia, por lo que el Estado incumplió en su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia en los términos de los artículos 8.1 y 25 de la CADH, en relación con el artículo 1.1 de ella.

Asimismo, en el caso *Tiu Tojin vs. Guatemala*,²⁴ la Corte IDH sostuvo que los derechos al debido proceso y a la tutela procesal de las comunidades y poblaciones indígenas son derechos individuales y colectivos al mismo tiempo, y generan la obligación de los estados de protegerlos. Una de las formas de lesionar ese derecho es, por ejemplo, el no permitir el uso de su propia lengua en un proceso judicial.

g) La producción de pruebas

En las sentencias dictadas en los casos *Yakye Axa* y *comunidad Sawhoyamaxa*, ya citados, la Corte IDH elaboró ciertas reglas en esta materia:

- 1) En los procesos en que participan comunidades indígenas no deja de regir el principio contradictorio.
- 2) Los jueces pueden solicitar a las partes elementos probatorios adicionales como medida para mejor proveer, sin que ello implique una nueva oportunidad para ampliar los alegatos.
- 3) En materia de pruebas, la Corte IDH no está sujeta a las formalidades de los juicios internos en lo atinente a la recepción y valoración de ellas, por lo que su admisibilidad se decidirá teniendo en cuenta el respeto a la seguridad jurídica y el equilibrio procesal de las partes.

²⁴ Corte IDH, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190.

En el caso *Xákmok Kásek vs. Paraguay*, ya citado, sostuvo que las declaraciones de las presuntas víctimas, por tener estas interés en el caso, no serán valoradas aisladamente, sino en el conjunto de pruebas del caso.

En el caso *López Álvarez vs. Honduras*²⁵ se ventilaba una causa penal seguida contra un indígena acusado de tráfico de estupefacientes. La Corte IDH, al analizar las pruebas del caso, señaló que los estados deben abstenerse de crear regulaciones que tengan efectos discriminatorios y tener en cuenta las particularidades de estos pueblos.

h) El derecho de defensa de los indígenas sometidos a causas penales: caso *Baldeón García vs. Perú*

En el caso *Baldeón García vs. Perú*²⁶ reiteró el principio de que es necesario tener en cuenta los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia, porque esos factores obligan a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de sus intereses. Si no se adoptan esas medidas, no se podrá decir que quienes se encuentran en desventaja gozan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal.

IV. Breve reseña de las constituciones de Latinoamérica

A la par de esa evolución jurisprudencial en el sistema interamericano, algunas constituciones comenzaron, desde la década de 1990, a ocuparse de los derechos de los pueblos indígenas, sea incorporándolos expresamente al texto constitucional, o bien propugnando una sociedad “abierta y multicultural”.

El análisis de cada una de las constituciones latinoamericanas que se refieren a la cuestión indígena (que, necesariamente, debería ir acompañado por el de la jurisprudencia de cada país) excede los límites de este trabajo. Por tal razón, colacionaremos someramente el texto de algunas de esas constituciones, señalando antes que esa protección no presenta en todos los países el mismo estándar.

a) Venezuela

En ese país la amplitud de derechos otorgados a las minorías indígenas generó resistencias a la hora de aprobar el proyecto que se transformó en Constitución en 1999, dado que algunos sostenían que estos derechos estaban sobredimensionados, al otorgarles

²⁵ Corte IDH, sentencia del 1 de febrero de 2006.

²⁶ Corte IDH, sentencia del 6 de abril de 2006.

a esas minorías el reconocimiento de “nación y territorio indígena”; desproporcionado en relación con la presencia poblacional de los mismos.

Artículo 119.- El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley.

Artículo 120.- El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a la Constitución y a la ley.

Artículo 121.- Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socio-culturales, valores y tradiciones.

Artículo 122.- Los pueblos indígenas tienen derecho a una salud integral que considere sus prácticas y culturas. El Estado reconocerá su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos.

Artículo 123. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades. Los pueblos indígenas tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a los pueblos indígenas el goce de los derechos que confiere la legislación laboral.

Artículo 124.- Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales.

Artículo 125.- Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los

cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.

Artículo 126.- Los pueblos indígenas, como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible. De conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional. El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.

Artículo 260.- Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional (CRBV 1999).

b) Ecuador

Ya en la Constitución de 1998 (luego reformada en 2008) se reconocían como minorías nacionales a los indígenas y a los afroecuatorianos, con una amplia protección:

Artículo 83.- Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afro-ecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Artículo 84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales

y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen.

Artículo 85.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afro-ecuatorianos, los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable

Artículo 241.- La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afro-ecuatorianas, serán reguladas por la ley (CPRE 1998).

c) Colombia

La Constitución de 1991 contiene normas que en forma exhaustiva y detallada otorgan reconocimiento étnico preexistente, propiedad colectiva, no enajenable y aun funciones gubernamentales y jurisdiccionales de acuerdo con sus propios procedimientos. Se reconoce la posibilidad de que uno o más territorios indígenas adquieran la categoría de “entidad territorial”. Asimismo, en ambos casos se otorga una amplísima carta de “derechos colectivos”, por ejemplo, el derecho colectivo de la propiedad intelectual de sus conocimientos ancestrales, el derecho colectivo a que no se dañe el ambiente, etcétera.

Artículo 246.- Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Artículo 329.- La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

Artículo 330.- De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y cos-

tumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. Proveer las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. Percibir y distribuir sus recursos. Velar por la preservación de los recursos naturales. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y las que les señale la Constitución y la ley. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades (CPC 1991).

d) Nicaragua

En este país existen normas muy específicas dedicadas a ciertas comunidades indígenas que viven en la costa Atlántica, no obstante, como estudiamos más arriba, no han sido aplicadas del modo debido.

Artículo 89.- Las Comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y como tal gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones. Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones. El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las Comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.

Artículo 90.- Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a la libre expresión y preservación de sus lenguas, arte y cultura. El desarrollo de su cultura y sus valores enriquece la cultura nacional. El Estado creará programas especiales para el ejercicio de estos derechos.

Artículo 91.- El Estado tiene la obligación de dictar leyes destinadas a promover acciones que aseguren que ningún nicaragüense sea objeto de discriminación por razón de su lengua, cultura y origen (CPRN 2008).

e) Panamá

Diversas normas constitucionales consagran la protección del multiculturalismo y de los pueblos indígenas:

Artículo 84.- Las lenguas aborígenes serán objeto de especial estudio, conservación y divulgación y el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas.

Artículo 86.- El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.

Artículo 104.- El Estado desarrollará programas de educación y promoción para grupos indígenas ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana.

Artículo 123.- El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de las tierras (CPRP 1972).

f) Paraguay

La población indígena tiene, al menos en la faz normativa, un estándar de protección superior que en otros países americanos, ya que tiene derecho a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior.

Artículo 62.- Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo.

Artículo 63.- Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.

Artículo 64.- Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.

Artículo 65.- Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, ésta Constitución y las leyes nacionales.

Artículo 66.- El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas especialmente en lo relativo a la educación formal. Se atenderá, además, a su defensa contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural.

Artículo 67.- Los miembros de los pueblos indígenas están exonerados de prestar servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establezca la ley (CNP 1992).

g) Argentina

Con la reforma de 1994 su Constitución se puso al día en esta materia por medio de la introducción del artículo 75, inciso 17:

Corresponde al Congreso: Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe intercultural, reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las Provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones (CNRA 1994).

h) México

En ese país los pueblos indígenas gozan de la siguiente protección. Es destacable que se prevé expresamente el acceso a la jurisdicción:

Artículo 4: La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley (DOF 1992).

i) Bolivia

Sin duda, la Constitución de 2009 es la más avanzada y tuitiva en materia de derechos de las comunidades indígenas. Ya desde el preámbulo señala que:

El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado (CPEB 2009).

El derecho a utilizar el propio idioma es objeto de una regulación detallada y de una vehemente protección en el artículo 5, que establece:

I. Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasuawe, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uruchipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco. II. El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano (CPEB 2009).

Todo el capítulo cuarto de la Constitución está dedicado a los derechos “de las naciones y pueblos indígenas”, destacándose en él el artículo 30, por lo pormenorizado de su enumeración de derechos:

I. Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española. II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos gozan de los siguientes derechos: 1. A existir libremente. 2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión. 3. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identificación con validez legal. 4. A la libre determinación y territorialidad. 5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado. 6. A la titulación colectiva de tierras y territorios. 7. A la protección de sus lugares sagrados. 8. A crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios. 9. A que sus saberes y conocimientos tradicionales, su medicina tradicional, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados y promocionados. 10. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas. 11. A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo. 12. A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo. 13. Al sistema de salud universal y

gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales. 14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión. 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. 16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros. 18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado. III. El Estado garantiza, respeta y protege los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos consagrados en esta Constitución y la ley (CPEB 2009).

V. Conclusiones

La tarea de la Corte IDH ha sido muy fructífera en esta materia, dado que —de las reglas generales contenidas en los artículos 8 y 25 de la CADH, en consonancia con otras más genéricas que surgen de los artículos 1 y 2 de ella— hizo derivar una serie de reglas específicas, aplicables a las comunidades indígenas y a sus integrantes.

En efecto, en ninguna de esas normas se menciona a los pueblos originarios, no obstante lo cual, al aplicarlas a estos, fueron aplicadas de modo tal que contemplaran las particularidades de esas comunidades, brindándoles, a nuestro criterio, una adecuada protección, dado que prácticamente ningún aspecto del debido proceso ha quedado fuera del tratamiento jurisprudencial de la corte: el derecho a un recurso efectivo, el deber de investigar de oficio, el derecho procesal electoral, los mecanismos procesales de defensa del derecho de propiedad comunitaria, el derecho a un plazo razonable, el idioma en que se desarrollan los procesos, la apreciación de las pruebas, etcétera. En todos los casos lo hizo con un criterio tuitivo, buscando garantizar a las comunidades indígenas y a sus integrantes la igualdad real de oportunidades en el ejercicio del derecho al debido proceso.

También es posible constatar que, si bien varias constituciones de nuestro continente contienen normas referidas a los pueblos indígenas, solo la de México se refiere específicamente al debido proceso en relación con esos sujetos, particularmente en cuanto al acceso a la jurisdicción. Asimismo, observamos discrepancias entre la faz normativa y su aplicación práctica por cuanto varios de los países que incorporaron normas tuitivas de los derechos de los indígenas han sido condenados por la Corte IDH por violación de esos derechos (Paraguay, Nicaragua, México, etcétera).

VI. Fuentes consultadas

- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre terrorismo y derechos humanos, año 2002. Disponible en www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.htm (consultada el 1 de octubre de 2014).
- CNP. Constitución Nacional de Paraguay. 1992. Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CNRA. Constitución Nacional de la República Argentina. 1994. Disponible en www.fcm.unr.edu.ar/ingreso/documentos/0001-Argentina-Constitucion1994.doc (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1987. Garantías judiciales en estados de emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC 9/87 del 6 de octubre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 1988. Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 1997. Caso Génie Lacayo vs. Nicaragua, sentencia de fondo, reparaciones y costas, sentencia del 29 de enero. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_30_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 1998. Caso Blake vs. Guatemala, fondo, sentencia del 24 de enero. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2012).
- . 2001. Caso de la comunidad Mayagna (sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, sentencia sobre fondo, reparaciones y costas, del 31 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 2005. Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, del 17 de junio. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 2005. Caso de la comunidad Moiwana vs. Surinam, del 15 de junio. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp1.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua, del 23 de junio. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).

- . 2006. Caso Baldeón García vs. Perú, del 6 de abril. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_147_esp1.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 2006. Caso comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay, del 29 de marzo. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 2006. Caso López Álvarez vs. Honduras, del 1 de febrero. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf (consultada el 4 de febrero de 2014).
- . 2007. Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam, del 28 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 2008. Caso Tiu Tojín vs. Guatemala, del 26 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_190_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 2008. Caso Valle Jaramillo vs. Colombia, del 27 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_192_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 2010. Caso comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, del 24 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- . 2010. Caso Fernández Ortega y otros vs. México, del 30 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_215_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CPC. Constitución Política de Colombia. 1991. Disponible en <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/constitucion-politica-colombia1991.pdf> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CPEB. Constitución Política del Estado de Bolivia. 2009. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CPRE. Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CPRN. Constitución Política de la República de Nicaragua. 2008. Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CPRP. Constitución Política de la República de Panamá. 1972. Disponible en http://www.palatauruscentrostudi.eu/doc/PAN_Constitucion_1972-1994_ES.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CRBV. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).

- DOF. Diario Oficial. 1992. Decreto por el que se reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de enero. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_122_28ene92_ima.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- DUDPI. Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2007. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/61/295> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- OEA. Organización de los Estados Americanos. 1997. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en <http://www.cidh.org/Indigenas/Cap.2g.htm> (consultada el 4 de noviembre de 2014).

***Ethos* comunitario y derechos político-electorales del ciudadano en elecciones municipales por usos y costumbres. Evolución de la jurisprudencia electoral federal**

David Recondo*

Sumario: I. Normas de derecho constitucional contradictorias; II. La ponderación de los derechos fundamentales en las sentencias del TEPJF; III. Una innovación notoria en la jurisprudencia del TEPJF: la tutela de las normas comunitarias; IV. Conclusiones, V. Fuentes consultadas.

El reconocimiento de los usos y costumbres como normas y prácticas de nombramiento de las autoridades municipales, en Oaxaca, el 30 de agosto de 1995, crea una situación sin precedente en México y en América Latina. En esa ocasión, el Congreso de Oaxaca aprueba la creación de un libro adicional en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (CIPPEO), “autorizando” a las comunidades del estado a nombrar a sus autoridades municipales en las asambleas públicas, sin la intervención directa de los partidos políticos y fuera de la fecha oficial de las elecciones trienales, como lo venían haciendo desde la Colonia. Se crea, así, una distinción entre dos tipos de municipios: aquellos en los que la renovación de los ayuntamientos se hace según la costumbre —417 municipios en total— y aquellos en que los partidos políticos registran candidatos previo al día oficial de las elecciones —los 153 municipios restantes del estado—.

En esta ponencia analizaremos las controversias que han surgido en torno al nombramiento de los integrantes del ayuntamiento en los municipios en los que prevalecen los usos y costumbres (llamados sistemas normativos internos en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, aprobado por el Congreso estatal en agosto de 2012). La demostración se articulará en tres secciones. En la primera sección, analizaremos las normas constitucionales y legales, tanto en el

* Doctor en Ciencias Políticas, profesor en el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social y autor de *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*.

ámbito federal como estatal, en lo que toca al ejercicio de dos derechos fundamentales: el de la universalidad del sufragio, por un lado, y el de la libre determinación de los pueblos indígenas en sus formas de organización social y política, por el otro. En la segunda sección, analizaremos las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre 1999 y 2014, en relación con las elecciones por usos y costumbres. En la tercera sección, resaltaremos la orientación jurisprudencial defendida por el TEPJF, en lo que toca a la “armonización” entre los derechos político-electorales del ciudadano y los derechos de la comunidad.

I. Normas de derecho constitucional contradictorias

Según el discurso oficial y el del movimiento indígena, la reforma de 1995 no hace más que reconocer una realidad social y política; pero, de hecho, contribuye a crear una nueva frontera normativa e institucional. Al definir dos vías electorales distintas (usos y costumbres vs. partidos políticos), la reforma induce nuevas dinámicas políticas. Aparecen nuevos tipos de controversias en torno a la definición de las reglas del juego político. Estas controversias tienen que ver, en su gran mayoría, con desacuerdos acerca de la participación de tres tipos de actores en el nombramiento de los integrantes del ayuntamiento:

- 1) Los ciudadanos que residen en las localidades aledañas (agencias de policía y municipales).
- 2) Las mujeres.
- 3) Los “avecindados”.

Dichas controversias desembocan en una confrontación entre el derecho constitucional de los pueblos y comunidades indígenas a ejercer sus formas propias de organización social y política, y el principio, no menos constitucional, de universalidad del sufragio.

Veamos lo que dicen la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la del estado de Oaxaca, así como el código electoral de esta entidad, respecto a las dos normas fundamentales arriba citadas.

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en 2001, establece lo siguiente en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas:

Esta constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un

marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción III, 2014).

A la par, en el artículo 116 se establece lo siguiente en cuanto a la elección de las autoridades estatales y municipales:

Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto [...] (CPEUM, artículo 16, fracción IV, inciso a, 2014).

De la misma manera, la Constitución Política del Estado de Oaxaca (CPEO) establece, desde 1990, que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos” (artículo 25, reformado el 8 de marzo de 1997). Este mismo artículo es reformado en 2008, y queda de la siguiente forma:

La ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2º. Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad con el de los varones y sancionará su contravención (CPEO, artículo 25, apartado A, fracción II, 2014).

Por otra parte, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca —aprobada en 1998, de carácter más declarativa que verdaderamente reglamentaria— señala:

Cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde a sus normas, usos y costumbres, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; la Ley Orgánica Municipal, los artículos 17, 109 a 125 del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, y de esta Ley (LDPCIO, artículo 9, 1998).

A su vez, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) reglamenta el reconocimiento de los usos y costumbres o normas de derecho consuetudinario por medio del Libro IV: “De la renovación de ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”. En él se define qué se entiende por normas de derecho consuetudinario, las características que un municipio debe reunir para ser considerado “de usos y costumbres” (artículo 110),

el procedimiento para validar el nombramiento de las autoridades con ese régimen electoral, y los medios para dirimir las controversias (aunque en este punto la ley es escueta al indicar solamente que se buscará la conciliación entre las partes, se remitirá al *Catálogo general de municipios de usos y costumbres* —que no constituye más que un listado de municipios aprobado en vísperas de cada proceso electoral—, y se consultará a la comunidad).

Como se puede ver, a la luz del ordenamiento legal, las normas de derecho consuetudinario (o sistemas normativos internos) adquieren categoría plena de derecho tutelado por el Estado, con la única limitación de permitir la participación de las mujeres en igualdad de condiciones con los varones. Sin embargo, permanece una ambigüedad, ya que el código electoral de Oaxaca establece:

Son electores en los municipios de usos y costumbres todos los habitantes de los mismos que estén en el ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales en lo referente a los Derechos de los Pueblos Indígenas y las establecidas por la asamblea general comunitaria (CIPPEO, artículo 113, 1997).

Choca, pues, el reconocimiento de la libre determinación de las comunidades en cuanto a su forma de organización social y política, y algunos de los derechos fundamentales también consagrados en la CPEO, entre ellos, el derecho de todo ciudadano mexicano a votar y ser votado. Dos interpretaciones son posibles ante dicha contradicción:

- 1) Lo que determinen las comunidades en asamblea general es legalmente válido en la medida en que no prive a las mujeres de sus derechos político-electorales.
- 2) Las normas y los procedimientos electorales establecidos por las comunidades deben acatar forzosamente el derecho a votar y ser votado de todos los ciudadanos mexicanos (mujeres, avecindados, habitantes de las agencias, etcétera).

Es decir, la elección de los ayuntamientos según las normas de derecho consuetudinario puede hacerse de la manera que las comunidades lo determinen (voto público en la asamblea en las fechas diferentes a las de las elecciones de los partidos políticos), pero deben obligatoriamente permitir que todos los habitantes del municipio participen. En esta segunda interpretación, el sufragio universal prevalece por encima de todas las demás normas del derecho mexicano en materia de nombramiento de autoridades municipales.

II. La ponderación de los derechos fundamentales en las sentencias del TEPJF

Durante más de una década, el único medio de impugnación jurisdiccional del que disponen los ciudadanos en el régimen de usos y costumbres es el del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), ante el TEPJF. Esa vía es inaugurada por un grupo de ciudadanos del municipio de Asunción Tlacolulita en 1999. En esta ocasión, la elección de las nuevas autoridades por asamblea y voto a mano alzada fue impugnada ante el Instituto Estatal Electoral por varios ciudadanos que denunciaron irregularidades en el procedimiento, en particular, el hecho de que no todos los ciudadanos pudieron participar, incluyendo a las mujeres. La autoridad electoral validó la elección, pero el Congreso del Estado, en calidad de Colegio Electoral, la declaró no válida. Los ciudadanos que defendían la elección acudieron al TEPJF para impugnar la decisión del Congreso local. Al inicio, los ciudadanos inconformes optaron por el juicio de revisión constitucional electoral (JRC), pero el juez federal decidió reencausar la demanda por la vía del JDC. Finalmente, el TEPJF emitió una sentencia (SUP-JDC-0038-1999), mediante la cual ordenaba al IEE proveer la realización de las elecciones extraordinarias.

Por falta de acuerdo entre las partes, en el ámbito municipal, nunca se pudieron organizar dichas elecciones y el Congreso tuvo que nombrar un administrador hasta la elección de las autoridades municipales para el siguiente trienio (2002-2004). Aun así, este juicio y las tres sentencias a las que dio lugar por parte del TEPJF (SUP-JRC-0152-1999, SUP-JDC-0037-1999 y SUP-JDC-0038-1999) abrieron la vía jurisprudencial para que las siguientes impugnaciones en elecciones por usos y costumbres fueran tratadas por medio del JDC. De esta forma, el punto central del litigio se ha ido formando en torno a la contradicción entre la defensa de los usos y costumbres en tanto derechos de la comunidad, y el derecho a votar y ser votado en tanto derecho fundamental de todos los ciudadanos residentes del municipio. Que sea para defender una elección invalidada por la autoridad electoral estatal o por el Congreso local, o para exigir que se “repongan” las elecciones, el JDC se ha vuelto el único medio de impugnación posible para los ciudadanos de los municipios cuyas elecciones se rigen por normas de derecho consuetudinario. Esto ha llevado al juez federal a ponderar dos derechos constitucionalmente consagrados: el de la libre determinación de las comunidades indígenas en cuanto a sus formas de organización social y política, y el del sufragio universal (pasivo y activo).

Entre 1999 y 2009, el TEPJF ha buscado balancear, sin ponderarlos, los dos tipos de derechos. La postura jurisprudencial ha sido, pues, de asumir que las normas y formas comunitarias de nombramiento de autoridades municipales deben ser respetadas, que no hay que buscar reglamentarlas, sino que hay que velar para que, si algunos ciudadanos han sido excluidos del proceso electivo, este sea repuesto, según el procedimiento

que decida la comunidad. Es decir, que el voto no sea secreto, que este se emita de formas diversas, incluyendo la aclamación, no es asunto del juez. Lo único que importa es que no se les impida a los ciudadanos participar efectivamente, si así lo desean. Así lo reflejan las sentencias acerca del caso de Asunción Tlacolulita (SUP-JRC-0152/1999, SUP-JDC-0037/1999 y SUP-JDC-0038/1999), en las que, respondiendo al reclamo de los ciudadanos que exigen que se respete el procedimiento de nombramiento comunitario, el Tribunal Electoral resuelve que este será respetado mientras no se le impida a ningún ciudadano participar, si así lo desea (léase a ningún individuo de nacionalidad mexicana, residente del referido municipio, habiendo cumplido 18 años, esté o no registrado en el padrón electoral federal). Así lo reflejan, también, las sentencias de los casos de Santiago Yaveo (SUP-JDC-0013/2002), Eloxochitlán de Flores Magón (SUP-JDC-2569/2007), San Juan Bautista Guelache (SUP-JDC-2542/2007), San Nicolás (SUP-JDC-2568/2007 y SUP-JDC-2568 inciso 1), Tanetze de Zaragoza (SUP-JDC-0011/2007, SUP-JDC-0011/2007 inciso 1 y SUP-JDC-0011/2007 inciso 2), Santa María Apazco (SUP-JDC-0358/2008) y San Miguel Peras (SUP-JDC-0014/2008), Mesones Hidalgo (SX-JDC-0435/2010), San Andrés Cabecera Nueva (SX-JDC-0412/2010), San Francisco Chapulapa (SX-JDC-0417/2010), San Juan Bautista Guelache (SX-JDC-0415/2010 y SX-JDC-0430/2010), San Juan Coctzocón (SX-JDC-0436/2010), San Juan Ozolotepec (SX-JDC-0447/2010), San Jerónimo Sosola (SX-JDC-0398/2010), San Pedro Ixtlahuaca (SX-JDC-0431/2010 y SX-JDC-0431/2010 inciso 1), Santa María Peñoles (SX-JDC-0409/2010), Santos Reyes Nopala (SX-JDC-0397/2010), Jocotepec (SX-JDC-0007/2011), San Juan Ozolotepec (SX-JDC-0001/2011), Santiago Yaveo (SX-JDC-0012/2011), Santiago Choápam (SX-JDC-0016/2011). En todos estos casos, sea por reclamo de los habitantes de las agencias o por personas que radican fuera del municipio, siguen cumpliendo con sus obligaciones comunitarias, el litigio deriva de la exclusión de algunos ciudadanos que reclaman el derecho a participar, o bien de los propios ciudadanos que, al contrario, les reclaman a las autoridades electorales no haber validado el nombramiento que hicieron. Ante semejantes litigios, los magistrados del TEPJF han optado por llamar a la autoridad electoral a facilitar la organización de nuevas elecciones en las que todos los que quieran —y estén en derecho de hacerlo— puedan participar en el nombramiento de las autoridades municipales.

Aunque a primera vista los magistrados parecen establecer una jerarquía entre los derechos constitucional y legalmente consagrados, hasta 2010, en realidad evitan hacerlo mientras no haya un reclamo formal por parte de los ciudadanos que estiman haber sido excluidos de la votación. Incluso en esos casos, evitan entrar a detalle en cuanto al procedimiento de elección, exigen de la autoridad electoral que “reponga” la elección, velando que todos los que quieran hacerlo puedan participar. Esta última “recomendación” pone por encima de la costumbre el derecho de todo ciudadano a votar y ser votado, pero la formulación de las sentencias es tal que lo que no debe ocurrir es que ninguna norma o procedimiento impida participar en la votación (pasiva o activa-

mente) a quien quiera hacerlo. La distinción es sutil pero crucial: no es lo mismo que el juez llame a garantizar que todos los ciudadanos puedan participar, a que exija que no haya impedimento formal y concreto para que lo hagan los que lo quieran hacer.

Esta sutil búsqueda de equilibrio entre los derechos del ciudadano y los de la comunidad va a desaparecer de las sentencias del TEPJF, en 2010 y 2011, cuando la mayor parte de las demandas que debe tratar el máximo tribunal viene de los habitantes de las agencias que exigen poder participar en la elección municipal o, al contrario, de los habitantes de la cabecera que reclaman la anulación de una elección, porque participaron en ella habitantes de las agencias, en contra de lo acostumbrado. En esos casos, las sentencias van en el mismo sentido: exigir que se lleven a cabo nuevas elecciones en las que todos los ciudadanos —en especial los que residen fuera de la cabecera municipal— puedan participar.

En esta segunda etapa, pues, los magistrados efectúan una ponderación de los derechos, al poner por encima del principio de autonomía y de respeto a las normas comunitarias el derecho del ciudadano a votar y ser votado. Eso, paradójicamente, después de haber desarrollado una argumentación multiculturalista que estaba ausente en las sentencias previas del TEPJF. En efecto, a partir de 2010, los considerandos de las sentencias de la Sala Regional Xalapa contienen referencias de la obra de Will Kymlicka, reconocido filósofo, quien sostiene que el reconocimiento de los derechos diferenciados a las colectividades humanas en función de los criterios étnico-culturales, en un mismo Estado-nación, es totalmente compatible con la doctrina liberal. Incluso, este autor va más allá, al afirmar que la esencia misma del liberalismo consiste, precisamente, en reconocer esos derechos diferenciados. Incluso justifica que, para garantizar la reproducción de las culturas “minoritarias”, el Estado debe tolerar ciertas restricciones internas de los derechos fundamentales del individuo, impuestas por las comunidades. Además de este conocido autor canadiense, las sentencias citan al filósofo Luis Villoro y al antropólogo Guillermo Bonfil Batalla, quienes tienen posiciones mucho menos liberales y mucho más comunitaristas.

Pero, si bien esa argumentación multiculturalista es retomada por los magistrados del TEPJF, las conclusiones de las sentencias contradicen las tesis defendidas por los autores citados, al exigir que nadie, en las comunidades, sea privado de su derecho a votar y ser votado. Es decir, la restricción interna al sufragio universal, considerado por las comunidades como una norma que garantiza el respeto a la autonomía comunitaria (los habitantes de las agencias no deben tener injerencia en el nombramiento de los concejales, así como estos no deben intervenir en el nombramiento de las autoridades de las agencias), no es aceptable, ya que conculca el derecho fundamental del ciudadano-individuo a votar y ser votado.

Así, pues, el reconocimiento de la especificidad de los procedimientos electorales de los municipios de Oaxaca encuentra su límite en la garantía de los derechos político-electorales del ciudadano. Las formas más variadas de expresión del voto son posibles (incluso que este sea público y no secreto como lo marca la Constitución), pero si se comprueba que no se les permitió a algunos ciudadanos participar en

el nombramiento de los concejales (integrantes del ayuntamiento), la elección deberá ser anulada, y nuevas elecciones deberán ser organizadas, garantizando que todos los ciudadanos en edad de hacerlo puedan participar.

Es evidente que el instrumento legal que es utilizado para resolver las controversias (JDC) lleva necesariamente a privilegiar los derechos del ciudadano en tanto individuo, en detrimento de la comunidad, o de los derechos y de las obligaciones del ciudadano en tanto miembro de una comunidad. Eso aun cuando los que imponen un recurso de inconformidad son las mismas autoridades electas o ciudadanos que exigen el respeto de las normas y de los procedimientos consuetudinarios que “restringen” el derecho de sufragio a los residentes de la comunidad-cabecera, es decir, al núcleo poblacional que corresponde al lugar en el que históricamente está ubicada la sede del gobierno municipal.

Para el TEPJF, la circunscripción electoral es el municipio en su totalidad y no la comunidad-cabecera, cuando en la mayoría de los municipios de usos y costumbres la “comunidad política” corresponde a la de una comunidad en particular en el territorio municipal. Es decir, la comunidad como unidad socio-espacial, como colectividad histórica, raras veces, corresponde al territorio político-administrativo municipal. Existen, pues, varias unidades poblacionales y territoriales, con historia e identidad propia en la mayoría de los municipios oaxaqueños. En estos, la norma establecida ha consistido en dejar que cada comunidad nombre a sus propias autoridades, con la particularidad de que los ciudadanos de la comunidad-cabecera nombran a los integrantes del ayuntamiento, mientras que los habitantes de las agencias —municipales y de policía— y de las rancherías —entidades administrativas de menor rango según la ley— solo nombran al agente y a su suplente. De la misma forma, generalmente, los ciudadanos cumplen sus obligaciones comunitarias (cargos y tequio) en su comunidad de residencia, aunque al respecto las variaciones son considerables. En los municipios más antiguos, en su mayoría creados en tiempos de la Colonia (con la forma de repúblicas de indios), los habitantes de las comunidades aledañas o “satélite” se han acostumbrado a cumplir cargos en la comunidad-cabecera —ocupando cargos ligados al culto católico y al mantenimiento de la iglesia o del panteón, tanto como cargos civiles y políticos, como el de concejal en el ayuntamiento—¹ tanto como en su propia comunidad. No obstante, en muchos casos, los habitantes de las comunidades “satélite” cumplen cargos de menor rango en la escala jerárquica de los cargos cívico-religiosos (mandaderos, policías, suplentes de regidor y regidores, pero raras veces síndico, presidente municipal o alcalde). Esta práctica corresponde, probablemente, a una herencia colonial en la que los caciques o principales del pueblo cabecera de la república de indios habían recibido, por parte de la autoridad colonial (el alcalde mayor), la encomienda de gobernar a los “macehuales” o a los habitantes de los pueblos circunvecinos. No es de descartar-

¹ Regidor (de hacienda, de educación, de salud, de deporte, etcétera), tesorero, secretario municipal, síndico, presidente municipal y alcalde, así como sus respectivos suplentes.

se, pues, que existiera una jerarquía entre los pobladores (o al menos los “principales”) del pueblo-cabecera (sede de la parroquia y del cabildo) y los de los pueblos aledaños que, de alguna manera, eran pueblos súbditos del pueblo principal. Esa tradición se ha reproducido en el tiempo e incluso reforzado después de la Revolución, con el establecimiento del municipio libre y de la reproducción, en la periferia, del centralismo y del presidencialismo imperantes en el ámbito nacional. Así, pues, se refuerza, hasta cierto punto, una supremacía de los pueblos cabecera que siguen concentrando los poderes civiles y religiosos.

En el periodo republicano tanto como en el posrevolucionario, ese esquema geopolítico, raras veces, ha creado tensiones entre el centro municipal y su periferia, ya que, excepto por cuestiones agrarias (conflictos de límites entre diferentes núcleos agrarios reunidos en un mismo territorio municipal), cada autoridad gobernaba en su propia circunscripción local con total autonomía. Es la descentralización de los recursos fiscales, a partir de 1990, que va a reactivar las tensiones entre las localidades aledañas y el pueblo-cabecera. En efecto, a partir de ese momento, los ayuntamientos van a recibir los recursos para la remuneración de los concejales y del personal administrativo del municipio, además de los recursos para la inversión pública (en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura básica). El monto total de esas transferencias equivale a 20% de los recursos fiscales descentralizados (ramo 28 y 33), y es distribuido entre los municipios según criterios demográficos e indicadores de desarrollo (número de hogares con agua entubada, características de las viviendas y equipamiento urbano —drenaje, electrificación, etcétera—).

La transferencia de esos montos va a incitar a los habitantes de las agencias a querer controlar su reparto entre las diferentes localidades del municipio. Aunque existe, en cada municipio, un consejo de desarrollo en el que participan los representantes de todas las localidades, el ayuntamiento guarda un margen considerable de control de los recursos descentralizados y de la programación del gasto público anual. De ahí la insistencia cada vez mayor de los ciudadanos de las agencias y demás núcleos poblacionales en querer ser partícipes de las decisiones en cuanto al reparto de los recursos transferidos al municipio. También entra en línea de juego el hecho de que, por primera vez, los cargos en el ayuntamiento pueden ser remunerados, cuando siempre habían sido ejercidos de manera gratuita por los ciudadanos nombrados en la asamblea para tal efecto. La disponibilidad de una “renta pública” provoca, pues, que haya mayor interés de algunas personas por ocupar cargos que antes, por el gasto que implicaban, eran rehuidos.

Este fenómeno explica, en gran medida, que la mayor parte de las controversias llevadas al TEJPF, a partir de 2010, tengan que ver con el reclamo de los ciudadanos de las agencias y rancherías de poder participar en las elecciones de los integrantes del ayuntamiento. Este tipo de conflicto era ya mayoritario en la primera década de aplicación del código electoral local, en materia de elecciones según las normas del derecho consuetudinario. Pero como hasta 2008, no existía medio de impugnación en el ámbito estatal, y que la vía del JDC ante el TEJPF era aún poco conocida, las controversias

eran resueltas por medio de la conciliación y de la negociación política, con la intervención del IEE y de la Secretaría General de Gobierno. A partir de 2008, sin embargo, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación de Oaxaca abre la posibilidad de un tratamiento jurisdiccional de los conflictos en elecciones por usos y costumbres, ante el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (TEEO). El JDC se vuelve así el recurso para impugnar las resoluciones del TEEO, aunque también existe la posibilidad, de común acuerdo entre el Tribunal estatal y el federal, que se acepten directamente los JDC ante este último, con la justificación de la premura. Efectivamente, hasta 2010, los tiempos para impugnar una elección son muy cortos, ya que una vez que las autoridades elegidas han tomado posesión, el acto impugnado (el proceso de nombramiento) es considerado como irreparable. Como gran parte de las elecciones tenían lugar a finales del año civil (entre noviembre y diciembre) y la fecha oficial de entrada en funciones de los concejales electos es el 1 de enero siguiente, raras veces, los demandantes lograban cumplir con los plazos legales, y el TEPJF tenía que sobreeser el juicio. Por ende, para ahorrar tiempo y evitar la ingobernabilidad que podría provocar el cuestionamiento de la legitimidad de las autoridades electas, en 2010 y 2011, el TEPJF ha aceptado resolver las impugnaciones sin que estas hayan sido tratadas por el TEEO en primera instancia (principio de *per saltum*).

El cambio legal —la desaparición de la figura del Colegio Electoral y el subsecuente retiro del Congreso local del procedimiento de validación de las elecciones, así como la apertura de una vía de impugnación jurisdiccional en las elecciones por usos y costumbres— y la mayor publicidad que le da a este el IEE contribuyen a aumentar el número de impugnaciones promovidas por los ciudadanos de las agencias y los núcleos rurales. El reclamo de participación en el nombramiento de los ayuntamientos se generaliza de manera notoria en 2010 y 2011. Así, pues, el JDC deja de ser algo excepcional para volverse un medio de impugnación común, e incluso rutinario, entre los municipios de Oaxaca, cuyas elecciones se rigen por las normas de derecho consuetudinario.

Sobre todo, el espíritu mismo del JDC lleva a una jerarquización de los derechos político-electorales, en la que el derecho al sufragio (pasivo y activo) se sobrepone a los demás derechos y obligaciones derivados del reconocimiento constitucional de las normas de derecho consuetudinario. En efecto, cual sea el procedimiento de nombramiento de las autoridades locales en municipios de usos y costumbres, la resolución “natural” de un JDC lleva a defender el derecho de todo ciudadano mexicano que reside en el territorio municipal a votar y ser votado en dichas elecciones. La ponderación entre los derechos fundamentales del ciudadano y los derechos de la comunidad, que uno de los magistrados del TEPJF rechaza públicamente,² se impone en realidad en el JDC. La costumbre es válida mientras no viola el derecho de todo ciudadano a ejercer

² Intervención de la magistrada Claudia Pastor Badilla en el taller de jurisprudencia en materia de elecciones por usos y costumbres, organizado en la ciudad de Oaxaca por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca (SAI) y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los días 22 y 23 de septiembre de 2011.

el sufragio. Con ese principio, cualquier elección por usos y costumbres podrá ser invalidada si no respeta ese derecho fundamental, y si al menos un ciudadano demuestra que se le impidió votar o ser votado en dicha elección.

En contra de esta postura jurisprudencial se han alzado voces dentro y fuera de las comunidades, que cuestionan la exclusividad del JDC como medio de impugnación, y llaman a que tanto el TEEO como el TEPJF, en segunda instancia, encuentren otras maneras de resolver las controversias que se dan en los municipios de usos y costumbres. Efectivamente, algunos abogados indígenas consideran que no debería existir una prevalencia absoluta del derecho a votar y ser votado a escala municipal.³ Según esta postura, las normas de derecho consuetudinario no solo privilegian la circunscripción comunitaria inframunicipal (cada ciudadano vota y puede ser votado en cargos de autoridad de su propia comunidad, no necesariamente en votaciones fuera de su comunidad de residencia), sino que, además, establecen criterios meritocráticos que suponen que una persona adquiere el derecho a voz y voto en las asambleas, si cumple con ciertas obligaciones en beneficio de la comunidad. Es decir, no cualquier ciudadano tiene derecho a votar y ser votado por el solo hecho de residir en el territorio municipal, ya sea en el centro o en la periferia. Incluso cualquier nativo del pueblo cabecera puede ver restringido su derecho a votar y ser votado si no cumple con sus obligaciones comunitarias. El sufragio universal (pasivo y activo) no es, pues, un derecho incondicional derivado del solo hecho de ser ciudadano mexicano y de haber residido al menos tres años en el municipio, como lo indica el código electoral. El ejercicio del sufragio es condicionado con el cumplimiento de ciertas obligaciones en beneficio de la colectividad.

Así, pues, la armonización de normas del derecho comunitario y del derecho positivo se vuelve más complicada que si solamente se tratara de imponer un límite absoluto a las primeras: todo es permitido (fecha, lugar y procedimiento de votación, duración del mandato de los concejales, etcétera) mientras no se viole el derecho al sufragio pasivo y activo (votar y ser votado) de ningún residente del municipio correspondiente, que goce de sus derechos políticos.

III. Una innovación notoria en la jurisprudencia del TEPJF: la tutela de las normas comunitarias

A partir de 2011, la jurisprudencia del TEPJF deja ver una orientación más conciliadora ante el dilema que opone los derechos del ciudadano y los derechos de la comunidad. Aunque en la mayoría de las sentencias emitidas en 2010 y 2011 ha prevalecido la defensa de los primeros (en particular el sufragio universal) en detrimento de los segundos, también

³ Postura defendida por Adelfo Regino, titular de la SAI, taller *op. cit.*

existe una postura que podría, si se afirma con mayor fuerza, llevar a una armonización entre los dos tipos de derechos. Esa postura consiste en hacer del TEPJF el garante del cumplimiento de las normas establecidas por las propias comunidades, sean estas contrarias o no a ciertos derechos fundamentales. Varias sentencias dejan ver esa posibilidad cuando evocan, como una de las razones para la invalidación de la elección, el hecho de que las autoridades municipales en turno y los participantes en el proceso electoral incumplieron las reglas que acordaron previamente.

Estas sentencias justifican la invalidación de la elección y su necesaria reposición, no tanto (o no solamente) porque no se respetó el derecho de los ciudadanos de las agencias y rancherías a votar y ser votados, sino porque no se respetó el acuerdo establecido previamente entre el ayuntamiento y los agentes municipales, en el que, justamente, las primeras se comprometían a dejar participar a los ciudadanos de las agencias y de las rancherías. No solo eso, sino que, además, el acuerdo que no fue respetado establecía la manera en que se daría esa participación (en asambleas simultáneas, votando por medio de boletas y de urnas, etcétera). Esa solución concierne a todos los acuerdos y las normas que establezcan las comunidades o los representantes de las partes enfrentadas de un mismo municipio. Dichos acuerdos abarcan todos los aspectos prácticos de la organización de una elección por normas de derecho consuetudinario, tales como la fecha, el lugar y la forma que debe tomar la votación (una o varias asambleas, simultáneas o consecutivas, votación a mano alzada, por medio de pizarrones, por medio de boletas y urnas, voto secreto o público, etcétera), pero también aspectos más normativos, como quién tiene el derecho de votar y ser votado. Así, pues, si se refleja un claro consenso en torno a cierto padrón local de ciudadanos al día con sus obligaciones para con la comunidad, el TEPJF podrá considerar como válida una elección y declarar improcedente la impugnación que haya sido interpuesta por un actor cuyo derecho al sufragio no tenía por qué ser garantizado al no formar parte del referido padrón.

Esta interpretación jurisprudencial de los derechos del ciudadano en elecciones por usos y costumbres refleja una clara innovación en el sentido de un reconocimiento pleno de las normas de derecho consuetudinario, sin querer imponer sistemáticamente el respeto irrestricto del derecho de los ciudadanos según criterios que no corresponden a las comunidades. Todo parece indicar que los magistrados están dispuestos a reconocer que los criterios de acceso a y ejercicio de la ciudadanía en los municipios “uso-costumbristas” de Oaxaca no son los mismos que en los demás municipios y en el ámbito nacional. Es decir, reconocen que el derecho a votar y ser votado no solo depende de la nacionalidad, de la edad (haber cumplido 18 años), de la inscripción en el Registro Federal de Electores (y de la subsecuente obtención de una credencial de elector), de la residencia (estar domiciliado en el municipio desde al menos tres años) o de la condición legal del ciudadano (no estar cumpliendo una pena de encarcelamiento o, para ser candidato, no tener antecedentes penales). Los magistrados del TEPJF parecen adoptar una postura casuística, según la cual, con base en el principio de autonomía

de las comunidades indígenas, el nombramiento de las autoridades municipales deberá hacerse cumpliendo las reglas que aquellas se hayan dado. En otras palabras, el juez electoral federal admite que, así como existen requisitos para poder ejercer el sufragio en elecciones fuera de los municipios de usos y costumbres, las comunidades imponen requisitos particulares, haciendo uso del derecho constitucionalmente consagrado a la libre determinación.

La jurisprudencia del TEPJF contribuye así a relativizar la supuesta “inconmensurabilidad” entre las normas consuetudinarias y el derecho positivo de corte liberal en materia de derechos y obligaciones del ciudadano. En los dos sistemas normativos, el goce de derechos está condicionado al cumplimiento de las obligaciones civiles y administrativas, solo que estas son de naturaleza sensiblemente diferentes en las comunidades: estar al día en el cumplimiento del tequio y de los cargos comunitarios (sean estos de carácter religioso o civil). Es el caso, por ejemplo, cuando la elegibilidad a ciertos cargos del ayuntamiento es condiciona con el ejercicio previo de otros cargos como el de mayordomo de la fiesta patronal. O bien cuando a los emigrados (“radicados” en otro lugar de la república mexicana o en el extranjero) se les reconoce el derecho a votar y ser votados por su contribución financiera al desarrollo de la comunidad, y eso a pesar de no tener tres años de residencia ininterrumpida en el municipio.

Según esta perspectiva, las sentencias del TEPJF no resultarían inconstitucionales en la medida en que nada se indica en la Carta Magna, tanto como en la ley electoral estatal, de que las únicas condiciones para el ejercicio del sufragio son las que marca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), sino que, al contrario, queda claro que el principio de autonomía y el reconocimiento de las “formas democráticas” de organización política de las comunidades indígenas implican que las condiciones particulares fijadas por las normas de derecho consuetudinario sean respetadas, de igual manera que las demás.

En esta perspectiva, el juez electoral federal tendría que admitir que las normas consuetudinarias no excluyen a las mujeres del ejercicio del sufragio por ser mujeres, sino que, en ciertas comunidades, la costumbre ha sido la de otorgar el derecho (o la obligación) de cumplir ciertos cargos al “jefe de familia”, siendo este el hombre en la mayoría de los casos. Pero ha ocurrido también que la unidad familiar, la misma que tiene el usufructo de una parte de las tierras comunales o ejidatarias, sea representada en la asamblea y en el cumplimiento de los cargos por la mujer, en tanto jefa de familia, en equivalencia con el hombre. Al respecto, falta aún tener mayores datos estadísticos, pero las encuestas realizadas desde finales de 1990 muestran que en la mayoría de los municipios de usos y costumbres las mujeres sí participan en las asambleas comunitarias en nombre propio, así como en representación de la unidad familiar, y que también ejercen cargos civiles, aunque raras veces los de mayor autoridad en el ayuntamiento (presidente municipal, síndico, regidor de hacienda y alcalde).

En todo caso, el espíritu de las normas comunitarias no se define por prohibiciones basadas en la pertenencia etnolingüística, el género o el hecho de ser nativo del lugar. En realidad se trata más bien de condiciones ligadas a la contribución diferenciada de cada persona al “bien común”. No se trata de idealizar la comunidad como un espacio de solidaridad e igualdad plenas, ya que en estas también imperan las lógicas de poder y de dominación como lo hemos visto en la primera parte de este volumen; pero ello no obsta que las normas de derecho comunitario en sí respondan a un principio general de realización del bien común, considerado superior al de la satisfacción de intereses estrictamente individuales o grupales. Es decir, más que restricciones basadas en un dogma, se trata de obligaciones que cada persona debe cumplir para poder gozar de ciertos derechos. No existe, pues, impedimento absoluto al ejercicio del derecho de sufragio, en el caso que nos ocupa, sino que cualquier persona tiene, en principio, la posibilidad de ejercerlo si cumple con los requisitos que marcan las normas comunitarias. El hecho de que estas normas sean manipuladas por grupos de poder o caciques abusivos es un problema aparte, en el sentido de que cualquier norma, por más positiva que sea, puede serlo. Son, pues, factores sociopolíticos, y no normativos, los que permiten que se dé el abuso del poder y la instrumentalización de las normas comunitarias con fines de exclusión de los opositores o rivales políticos.

La dificultad, no obstante, reside en el carácter lábil de las normas de derecho consuetudinario y la fragilidad de los consensos o acuerdos colectivos que sustentan las reglas del juego electoral en ciertos municipios, en las que tanto factores socioeconómicos como propiamente políticos invalidan parcialmente la función legislativa y reglamentaria de la asamblea comunitaria. Ahí yace el límite de la jurisprudencia “tolerante” hacia las normas que las comunidades dan para organizar la integración de las autoridades municipales. En efecto, uno de los objetos fundamentales del derecho es el de dar certeza y previsibilidad en los procesos sociales que se busca normar. El derecho electoral no es una excepción a ese principio básico. Ahora bien, si las normas que rigen un proceso electoral pueden ser tergiversadas o sujetas a negociaciones en las cuales participan solo unos cuantos ciudadanos, dichas normas dejan de garantizar certeza y confianza entre el conjunto de los ciudadanos. Esta es la razón que esgrime el juez electoral cuando, en las sentencias del TEPJF, cuestiona la claridad de las normas aplicadas o simplemente el hecho de que no hay un consenso claro en torno a estas.

De ahí surge la preocupación expresada por algunos magistrados, de no poder contar con un registro fehaciente de las normas consuetudinarias de cada municipio, en materia de nombramiento de las autoridades locales. Aun así, las sentencias de finales de 2011 y principios de 2012 reflejan la voluntad de conocer mejor las normas comunitarias y la disposición del juez federal de contextualizar, en términos históricos y culturales, las prácticas electorales de los pueblos indígenas (véanse las sentencias de elecciones en agencias municipales o de policía en municipios de usos y costumbres, SX-JDC-1/2012 y SX-JDC-2/2012). En estas sentencias, la magistrada Claudia Pastor

Badilla, de la Sala Regional Xalapa, ha emitido un voto particular expresando así su desacuerdo con la resolución aprobada por la mayoría de los magistrados. La magistrada fundamenta su disenso con base en los textos constitucionales y legales que, en México, establecen la obligación, por parte del Estado, de respetar la diversidad étnica y cultural originada en la existencia de los pueblos indígenas. En particular, cita las normas legales que hacen obligatorio el reconocimiento y respeto de las “normas y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas” (artículo 2 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Convenio 169 de la OIT, etcétera). Incluso defiende la idea de que el orden legal mexicano, con estas reformas hechas en 1990 y 2000, ha asumido una perspectiva “comunitarista” en cuanto al reconocimiento de las normas e instituciones indígenas como elementos que garantizan el buen desarrollo del individuo en tanto ser fundamentalmente “social”. Y esta importancia de la sociedad para la realización plena de la persona, justifica que las comunidades culturalmente diferenciadas del resto de la sociedad puedan regirse según normas propias. Esto, a su vez, le da sustento al derecho fundamental de la libre determinación de los pueblos indígenas, establecido en la Constitución mexicana.

En ese tenor, la magistrada llama a la necesidad de conocer las particularidades de cada caso, ya que una norma o procedimiento válido en una comunidad no lo es necesariamente en otra. Eso la lleva a concluir que no se pueden aplicar mecánicamente ciertas reglas de procedimiento que marca la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación para el Estado de Oaxaca o la Ley Orgánica Municipal, como son los plazos que marcan estas para impugnar un acto administrativo o jurisdiccional. En ese aspecto, la argumentación se basa tanto en el principio de respeto a las normas específicas de cada comunidad o localidad, como en la consideración que el juez debe tener de las particularidades culturales (prevalencia de uno o varios idiomas indígenas), geográficas y de infraestructura del lugar (distancias, estado de las vías de comunicación, medios de transporte público disponibles, etcétera). No se puede, pues, exigir de las autoridades o ciudadanos de una localidad alejada, hablantes del mixteco, comunicada con la capital del estado solo por carreteras de terracería o por brechas, que cumplan con los mismos plazos que los habitantes de una localidad situada a pocos kilómetros de la ciudad de Oaxaca, y conectada con esta por carreteras asfaltadas.

Esta postura jurisprudencial de naturaleza casuística y sensible al pluralismo jurídico aparece ya en varias sentencias de 2011, en las que las magistradas Claudia Pastor Badilla y Yudith Yolanda Muñoz Tagle llaman, siempre con un voto particular, a no aplicar a las elecciones de derecho consuetudinario la misma norma en cuanto a lo irreparable de los actos impugnados por medio del JDC. En las sentencias referidas a los casos de Mesones Hidalgo (SX-JDC-33/2011), La Pé (SX-JDC-72/2011) y San Juan Lalana (SX-JDC-134/2011 y SX-JDC-135/2011 acumulados), las dos magistradas disienten del resto de sus colegas al afirmar que dadas las particularidades de las elecciones por usos y costumbres, y la falta de indicaciones claras acerca de plazos y fechas para la toma de posesión de las autoridades elegidas en elecciones extraordinarias, no deberían

desecharse las demandas que se hagan después de haberse instalado el ayuntamiento cuya elección está siendo impugnada. Las magistradas, en su voto particular, llaman a tomar en cuenta que los tiempos y plazos de las elecciones según normas de derecho consuetudinario no son los mismos que en los demás procesos, en los que la ley marca claramente cuáles son las fechas en que las autoridades, elegidas en una elección extraordinaria, deberán tomar posesión de sus cargos. Además, puntualizan, dado que precisamente no hay claridad en cuanto a la fecha de instalación del ayuntamiento, que queda prácticamente conculcado el derecho de acceso a la justicia por parte de los ciudadanos. Efectivamente, como la toma de posesión de las autoridades puede tener lugar inmediatamente después de su elección, esta no puede ser impugnada por los ciudadanos.

En los casos de San Juan Lalana y de Santa María Magdalena Tiltepec, agencia de policía del municipio de Santos Reyes Nopala (SX-JDC-1/2012), la magistrada Claudia Pastor Badilla va aún más lejos en su llamado a considerar las particularidades de las normas de derecho consuetudinario. Efectivamente, en ambos casos, la magistrada hace hincapié en el papel fundamental que juega la asamblea general comunitaria tanto para decidir qué normas se deben aplicar en los procesos de nombramiento de autoridades como para garantizar que dichas normas sean respetadas. El alegato se sustenta no solo en publicaciones de antropología e historia de los municipios de Oaxaca, sino que recurre a escritos en sociología y ciencia política acerca de la democracia directa y deliberativa (citando autores como Jürgen Habermas y Jon Elster). Por primera vez, un integrante del Poder Judicial federal desarrolla una argumentación en la que se defiende, formalmente, la asamblea comunitaria como mecanismo para enunciar y, en su caso, cambiar los usos y costumbres.

De esta forma, la magistrada Claudia Pastor Badilla retoma la tesis defendida por abogados e intelectuales indígenas, que la asamblea comunitaria, en la que participan todos los ciudadanos al día en sus obligaciones comunitarias, constituye la “máxima autoridad” de las comunidades indígenas. Esta, pues, es la única instancia que puede decidir si se debe cambiar alguna norma o procedimiento. También es la única instancia que puede asegurar que el nombramiento de las autoridades se haga conforme a las normas acordadas por el conjunto de los ciudadanos de la comunidad y, más allá, del municipio. Es decir, la deliberación en la asamblea comunitaria permite evitar que acuerdos cupulares rijan una elección, pero también que el mismo proceso se haga de manera fraudulenta.

La evolución de la jurisprudencia electoral federal es contundente: de una postura de aparente desconfianza hacia procedimientos electorales juzgados poco claros y sujetos a manipulación, se pasó a una valoración, no exenta de idealización, de normas y prácticas asamblearias consideradas altamente democráticas. En el caso de San Juan Lalana, de hecho, la magistrada Claudia Pastor Badilla sostiene, con su voto particular, que la elección que validó el TEPJF no cumplió con el requisito acordado entre las

partes, es decir, llevar la elección por medio de asambleas comunitarias simultáneas. En lugar de eso, la elección se hizo por medio de mesas receptoras del voto de los ciudadanos, que individualmente, y por separado, pasaron a “declarar” su voto ante representantes del IEE y de los tres candidatos contendientes, ubicados debajo de unas lonas con la foto de cada uno de estos. Según la magistrada, pues, no se organizó una votación con deliberación y vigilancia por parte de los ciudadanos reunidos en asamblea, sino que se llevó a cabo una elección “convencional” en la que cada ciudadano emitió su voto por separado. Y como eso no correspondió a lo acordado ni a lo practicado tradicionalmente en el municipio referido, según la magistrada, el Tribunal debió haber declarado inválida la elección.

Ciertamente, este posicionamiento es minoritario en el TEPJF, pero aun así es significativo el giro radical en la argumentación a favor de un pleno reconocimiento de las normas y prácticas electorales de las comunidades indígenas. Y al ser reiterada esa posición, podría llegar a crear jurisprudencia. En este caso, estaríamos ante una clara evolución de la jurisprudencia electoral federal, alejándose esta de la defensa irrestricta del sufragio universal (pasivo y activo) para garantizar, ante todo, el respeto de las normas y de los procedimientos que se hayan dado en las comunidades por medio de sus asambleas, aunque estas decidan restringir el derecho a votar y ser votado a un conjunto de personas que cumplan los requisitos particulares establecidos por la misma comunidad.

IV. Conclusiones

Después de un recorrido histórico y un estudio sociopolítico de la “política vernácula” en los municipios de Oaxaca, nos hemos abocado a analizar cómo el TEPJF ha ido “procesando” las controversias que se han dado a raíz de las elecciones por usos y costumbres. Una revisión de las sentencias emitidas desde 1999, en el marco del JDC, muestra que existe un dilema jurídico fundamental causado no solo por la naturaleza ontológicamente diferente de los dos tipos de normatividad (el derecho positivo y el consuetudinario), sino también por las concepciones diferentes de la ciudadanía y de la democracia que subyacen a estos. También hemos insistido en el papel específico que ha jugado el instrumento mismo del JDC para marcar una diferencia radical entre una concepción individual e igualitaria de la ciudadanía y una concepción diferencialista en la que los derechos políticos derivan del cumplimiento de obligaciones comunitarias, ante las cuales no todos los individuos están en condiciones de igualdad. Sobre todo hemos querido insistir en los factores, tanto ideológicos como normativos, que han llevado a los actores de las controversias judiciales a exagerar el antagonismo entre los sistemas jurídicos estatal y comunitario. Sin embargo, hemos demostrado cómo, a pesar de estas posturas diferencialistas, ha ido surgiendo, por medio del voto minoritario de algunos magistrados, una postura conciliadora en la que se busca encontrar en la normatividad indígena los ele-

mentos compatibles con las concepciones de la ciudadanía consagrados en la Constitución. En ese aspecto, lejos de querer propugnar para que todos los ciudadanos en edad de hacerlo según las leyes federales y estatales puedan participar en el nombramiento de las autoridades municipales, la jurisprudencia electoral federal parece orientarse hacia una posición que pone, por encima de todo, el derecho de la libre determinación. Lo que las comunidades dispongan deberá ser acatado, y el Tribunal federal será garante de ello. Pero con una condición, que el procedimiento no sea abiertamente excluyente de la mayoría de los ciudadanos miembros de la o las comunidades de un mismo municipio. El equilibrio que se vislumbra es ambiguo y precario, en la medida en que siguen por definirse los elementos como cuál es la “comunidad” de referencia cuando varias coexisten en una misma circunscripción municipal, o hasta qué punto la asamblea comunitaria puede servir para construir consensos cuando la sociedad local está altamente polarizada. Pero al menos, las sentencias del TEPJF revelan la inquietud de algunos magistrados por “acomodar” las diferentes interpretaciones del derecho y del buen gobierno en una sociedad marcada por la diversidad étnico-cultural. Algo impensable hace apenas una década.

V. Fuentes consultadas

- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1997. Disponible en http://americo.usal.es/oir/legislatina/leyesestados/Mexico/Cd_Elec_Oaxaca.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CPEO. Constitución Política del Estado de Oaxaca. 2014. México: TEPJF.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: TEPJF.
- LDPCIO. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca. 1998. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/oaxregla.pdf> (consultada el 4 de noviembre de 2014).

El tequio y el poder en la renovación de ayuntamientos indígenas*

Teresa Valdivia Dounce**

Sumario: I. Introducción; II. Análisis sobre la vulneración a la universalidad de los principios de sufragio y legalidad electoral; III. Análisis de la violación al derecho de votar y ser votados; IV. Comparación de las sentencias; V. El sentido del tequio; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Iniciaré con un resumen muy apretado de las dos sentencias a comentar.¹ Luego haré una reflexión general de los puntos que me parecen centrales en las sentencias para, entonces, plantear algunas conclusiones posibles.

II. Análisis sobre la vulneración a la universalidad de los principios de sufragio y legalidad electoral

Caso 1: sentencia SX-JDC-971/2012

Agravio:

Se vulneraron los principios de universalidad del sufragio y legalidad al excluir la participación de las rancherías pertenecientes a la agencia de Santiago Cuixtla, del municipio Santos Reyes Nopala, Oaxaca.

* Eje de discusión propuesto por el TEPJF, basado en las sentencias SUP-JDC-1640/2012 y SX-JDC-971/2012: “El Tequio en materia electoral no puede ser una restricción para el ejercicio del derecho al voto, dado que no es absoluto, y, como tal, debe cumplir con elementos de proporcionalidad, equidad y razonabilidad. El tequio debe ser un servicio siempre en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas que lo incorporan a sus usos y costumbres, como elemento de solidaridad interna. Así en esta mesa se analizan los elementos para su ejecución”.

** Doctora en Ciencias Antropológicas, investigadora del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y autora de *Pueblos mixtes: sistemas jurídicos, competencias y normas*.

¹ La doctora Gabriela Dolores Ruvalcaba García, secretaria académica del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, responsable de la organización de este seminario internacional, nos ha entregado, a los miembros de la mesa, un par de sentencias y su resumen para analizar desde nuestra perspectiva dichos casos y que sirvan de diálogo e interacción entre los participantes para ampliar las reflexiones de los jueces. Me he permitido reelaborar los resúmenes de ambas con la finalidad de hacerlos más inteligibles a los antropólogos, sociólogos, historiadores y a un público más amplio.

El 19 de noviembre de 2011, las autoridades de la agencia de Santiago Cuixtla emitieron la primera convocatoria a la asamblea general para elegir a las nuevas autoridades de la agencia. Después de la segunda convocatoria, y contando con el *quorum* legal, se llevó a cabo dicha asamblea el 18 de diciembre de 2011.

Casi un mes después, el 14 de enero de 2012 algunos de los ciudadanos agraviados impugnaron la elección. Por su parte, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO), luego de conocer el caso, resolvió confirmar los resultados de la elección. Sin embargo, los quejosos llevaron su inconformidad a un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) impugnando la resolución del TEEO el 8 de abril de 2012.

Al haberse vulnerado los principios de universalidad del sufragio y de legalidad por haber excluido la participación de las rancherías pertenecientes a la citada agencia, la autoridad estatal electoral se propuso determinar si dicha elección cumplió con los requisitos de la costumbre para ser declarada válida.

Encontró que, efectivamente, los quejosos, ciudadanos de San Gonzalo Pueblo Viejo que pertenecen a la agencia de Santiago Cuixtla, debieron ser convocados al proceso de elección de autoridades, por lo cual reconoció que pudieron haberse violado sus derechos políticos siempre y cuando los quejosos hayan cumplido con la obligación del tequio. Por otra parte, dado que el *quorum* reunido en asamblea fue legal, y de acuerdo con la costumbre, declara válida dicha elección, no sin antes advertir que para la próxima elección se deben cumplir los requisitos tradicionales como el tequio.

III. Análisis de la violación al derecho de votar y ser votados

Caso 2: sentencia SUP-JDC-1640/2012

Agravio: violación “al derecho político-electoral del actor y de toda la comunidad perteneciente al municipio de Santiago, Choápam, Oaxaca, para votar y ser votados”.

La disputa se centró en llevar a cabo las elecciones de autoridades municipales mediante el dictado de una resolución que ordene que se celebren en cada una de las agencias municipales y de policía, y no de manera concentrada en la cabecera municipal, ya que los quejosos argumentan y ponen en evidencia la dificultad para participar en la jornada electoral y ejercer el derecho de voto en la cabecera municipal.

En el municipio de Santiago Choápam, Oaxaca, la asamblea general comunitaria eligió a los nuevos concejales del ayuntamiento el 15 de diciembre de 2010 para el periodo de 2011 a 2013.

Sin embargo, varios ciudadanos del municipio, que viven en algunas de las agencias municipales, solicitaron (el 17 y 18 de diciembre de 2010) al Instituto Estatal Electoral

y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) que invalidara las elecciones porque tanto el presidente municipal como el comité de usos y costumbres les negaron su participación en dicho proceso. El IEEPCO declaró inválidas dichas elecciones (el 23 de diciembre de 2011), por haberse impedido a los ciudadanos de las agencias municipales y de policía ejercer sus derechos políticos en esta materia.

Un grupo de ciudadanos en resistencia se inconformó ante el IEEPCO por la resolución, pero este la ratifica el 28 de diciembre de 2010.

El 30 de diciembre de 2010, la LXI Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca facultó al IEEPCO para convocar a los ciudadanos de Santiago Choápam a participar en las elecciones extraordinarias a celebrarse en el año 2011, para elegir concejales con el sistema normativo interno. Así, el IEEPCO emitió la convocatoria el 7 de enero de 2011, y, en esta misma fecha, los ciudadanos resistentes interpusieron un juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional Xalapa en contra de la resolución del IEEPCO, el cual fue reencauzado por la Sala Regional a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y resuelto el 30 de enero de 2011 con la ratificación de la resolución del IEEPCO.

El 29 de marzo de 2011, los quejosos interponen un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la instancia local en contra de la omisión procesal del Consejo General del IEEPCO para realizar la elección extraordinaria en el municipio, el cual es respondido por el IEEPCO el 16 de abril de 2011 declarando, mediante acuerdo, la imposibilidad de llevar a cabo la elección en el municipio.

Por su parte, el 23 de abril de 2011, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca ordenó que, una vez que la legislatura del estado emitiera el decreto correspondiente, el Consejo General del IEEPCO adoptara las medidas vinculando a la Dirección de Usos y Costumbres de dicho Instituto para llevar a cabo las elecciones extraordinarias en Santiago Choápam y, el 4 de mayo de 2011, el Congreso del Estado de Oaxaca concedió un plazo de treinta días al Consejo General del IEEPCO para la realización de la elección extraordinaria.

El IEEPCO, en reunión con representantes de los quejosos y de los resistentes (11 de mayo de 2011), propuso que el 14 de mayo de ese año se instalara el consejo municipal electoral para continuar con el proceso de conciliación a fin de lograr acuerdos para la celebración de las elecciones extraordinarias. Pero el IEEPCO no logró instalar el consejo municipal electoral, pues ese día se presentaron actos gravemente violentos que causaron la muerte a varios de los participantes en el lugar.

El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca ordenó (2 de agosto de 2011) al Consejo General del IEEPCO que dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, emitiera el acuerdo en el que se evaluara la posibilidad de realizar elecciones extraordinarias de concejales en el municipio de Santiago Choápam, Oaxaca.

El 31 de agosto de 2012, la LXI Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca otorgó al IEEPCO un plazo de treinta días para la realización de la elección extraordinaria.

Previa convocatoria, el 22 de septiembre de 2011, el IEEPCO llevó a cabo una reunión de trabajo con la asistencia de representantes de varias agencias y de la cabecera municipal de Santiago Choápam, en la que abordó la posibilidad de construir una planilla de unidad, a fin de integrar todas las opciones políticas representativas del municipio.

Los integrantes del comité municipal electoral y de una de las agencias de policías manifestaron su desacuerdo en realizar nuevos comicios en el municipio, debido a que sentían que no había condiciones para celebrarlos; también expresaron que la modificación al sistema normativo interno debía ser producto de un acuerdo entre las comunidades y no de una imposición. Así que el 27 de septiembre de 2011 el Consejo General del IEEPCO estableció las bases de la convocatoria pública para la celebración de una consulta a la población del municipio de Santiago Choápam acerca de la realización de elecciones extraordinarias. El mismo día, mediante escrito presentado por los integrantes del comité municipal, se notificó que los integrantes de la asamblea general comunitaria de Santiago Choápam habían decidido no permitir el ingreso del personal del IEEPCO para realizar la mencionada consulta. Pero el 3 y 9 de octubre de ese año tuvo lugar la consulta en diversas agencias.

El Consejo General del IEEPCO, después de haber realizado la consulta pública y haber recibido respuesta a los requerimientos de apoyo y colaboración a diferentes órganos públicos, declaró, el 25 de octubre de 2011, la imposibilidad de llevar a cabo la elección en el municipio de Santiago Choápam, Oaxaca, informando de lo sucedido a la legislatura del estado a efecto de que determinara lo conducente.

Los quejosos promovieron un segundo incidente de inejecución (7 de noviembre de 2011) y una solicitud de intervención a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (17 de abril de 2012) para que se realizara la elección extraordinaria, que fueron resueltos por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (14 de mayo de 2012).

El magistrado presidente de la Sala Superior ordenó integrar el cuaderno de antecedentes, así como remitir las constancias originales a la Sala Regional Xalapa. Pero la Sala Regional Xalapa se declaró incompetente para conocer dicha solicitud y remitió el asunto a la Sala Superior, por lo que la Sala Superior acordó asumir la competencia (4 de mayo de 2012) y ordenó reencauzarlo a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Así, la Sala Superior reconoció fundado el agravio de los quejosos en cuanto a que fueron violados sus derechos a votar y ser votados en su comunidad, y que la autoridad administrativa electoral local fue responsable por no haber llevado a cabo todas las acciones necesarias para realizar los comicios, ya que no agotó las acciones a su alcance para demostrar que se pondría en riesgo la paz pública e integridad física de la ciudadanía.

Por otra parte, se señaló que dado que se trata de un municipio con sistema normativo interno propio, basado, entre otras, en la práctica del tequio, reconocida en el artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, por ser una expresión de solidaridad debe extenderse a todos los ciudadanos de la comunidad a fin de lograr una integración armoniosa; de ahí que, si dicha práctica no observa los principios de proporcionalidad y equidad, debe transformarse mediante acuerdos que permitan la inclusión de todos los pobladores.

Se argumentó en la sentencia que el tequio, como un componente en el sistema de elección por el desempeño de trabajo y de cargos en grados jerárquicos de reconocimiento comunitario, no es absoluto, sino que tiene límites, los cuales se encuentran cuando se atenta en contra del ejercicio de los derechos fundamentales de otros, que no se encuentra en discusión si se deben respetar o no los usos y costumbres de los pueblos indígenas, así como su libre determinación, sino que estos resultan contrarios a los principios en que se sustentan las demás libertades y derechos humanos, entre los que se encuentran la solidaridad, la igualdad y el derecho a sufragar.

Por lo anterior —continúa el resumen de la sentencia—, si la autoridad administrativa electoral local responsable no advirtió que en la práctica de los usos y costumbres para elegir autoridades en el municipio de Santiago Choápam se estaban vulnerando principios constitucionales, derechos fundamentales y derechos humanos, al no permitir la participación de todos los miembros de los pueblos que integran al municipio, es claro que su actuar no resultó lo suficientemente amplio como para comprender el alcance de su responsabilidad y haber aplicado en todo momento lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Superior instó a la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca y al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para que de manera inmediata se dispusiera de las medidas necesarias, suficientes y que resulten razonables para que —de acuerdo con una conciliación pertinente, consultas requeridas directamente con la ciudadanía y resoluciones correspondientes— se considere la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el municipio de Santiago Choápam, de ser posible por el procedimiento de votación en las diversas agencias municipales y de policía que conforman el municipio aludido.

IV. Comparación de las sentencias

Advirtiendo que en ambas sentencias falta mayor información para poder comprender la complejidad que subyace a toda demanda de violación de derechos políticos, se puede observar que se trata de dos casos en los que la autoridad judicial electoral resolvió de manera distinta aparentemente un mismo tipo de delito. Los querellantes de Santiago Cuixtla reclamaron haber sido excluidos del proceso de elección de autoridades municipales, así como los de Santiago Choápam de haberseles impedido y hasta prohibido dicha participación en su proceso municipal.

Al parecer, en los dos casos la costumbre se hizo presente. Pero mientras que en Santiago Cuixtla los querellantes presumiblemente incumplieron con el tequio, uno de los requisitos de la costumbre para tener derecho a votar y ser votado, en Santiago Choápam demandaron hacer efectiva la costumbre permitiendo votar en su propia localidad, lo cual también repercute en el cumplimiento del tequio, pues si se vota en la localidad en la que se vive, en consecuencia, debería cumplirse el tequio en ese mismo lugar.

Vimos cómo, en el primer caso, la autoridad electoral resolvió en un proceso de casi cinco meses validar las elecciones basándose en que se cumplió con el *quorum* legal de la asamblea general. Mientras que, en el segundo, se declararon inválidas y se promovió una nueva convocatoria que fue obstaculizada por las partes (lamentablemente se presentaron hechos gravemente violentos) en una causa que duró un año y medio, aproximadamente.

Si bien el sistema de usos y costumbres en materia electoral se rige por el cumplimiento de principios colectivos que implican el servicio a la comunidad para ser sujetos de derechos políticos, también es cierto que dichos principios y normas, así como la forma en que se hacen cumplir, varían de un pueblo a otro, de una comunidad a otra, pues el poder con el que se observan estos derechos y deberes es el de la solidaridad comunal. De igual forma se advierte, en el caso del tequio, que su observancia es específica porque tiene características y modalidades muy locales. Por lo anterior, cabe preguntarse cuál es el sentido del tequio y qué importancia puede tener en el derecho de votar y ser votado.

V. El sentido del tequio

El tequio, entendido como el trabajo obligatorio que todo ciudadano debe aportar anualmente a su comunidad, es una práctica cultural indígena de origen prehispánico y con gran arraigo en muchas comunidades y pueblos indígenas del centro, sur y sureste de México, mientras que en el norte y noroeste no existe del mismo modo.

Como sabemos, en Oaxaca —entidad indígena por excelencia—, esta práctica fue reconocida y convertida en ley reformando el artículo 12 constitucional hace ya algunos años. Dicho reconocimiento revela la gran importancia que el tequio tiene entre los pueblos y las comunidades indígenas oaxaqueñas. Sin embargo, el sentido del tequio, en el artículo referido, no es el mismo que guarda en el pensamiento indígena, pues en el ánimo de buscar la equiparación de la norma se tradujo como una forma de pago de impuestos locales. Visto de esta manera, si un ciudadano incumple con el tequio, probablemente sería acreedor a sanciones económicas, o bien, a privación de su libertad, si fuera reincidente por varios años o dependiendo del monto del adeudo. Por eso, cuando el incumplimiento del tequio impide que un ciudadano sea elegible para un cargo público local, o incluso sancionado con la expulsión de la comunidad, según el

caso, ante los ojos de ajenos estas medidas pueden parecer exageradas, injustas o abusivas. Entonces, se generan controversias.

Pero veamos, en primer lugar, cuáles son los requisitos para la elegibilidad de los cargos en el sistema electoral indígena, mejor conocido como usos y costumbres.

Para ocupar un cargo público en el sistema comunitario, los ciudadanos deben cumplir con ciertos perfiles y requerimientos. Si bien podemos estar de acuerdo con que las comunidades y los pueblos indígenas toman en cuenta un núcleo básico de criterios para elegir a sus candidatos públicos, estos, en realidad, no se aplican de manera indistinta a todos los cargos. Hay requisitos de elegibilidad muy específicos. Algunos colegas han insistido en que para la elección de los cargos se toman en cuenta elementos como ser responsable y honrado, tener la capacidad para defender los intereses de la comunidad ante las instancias externas, contar con experiencia en el ejercicio del gobierno y la administración pública, y tener solvencia económica (Kraemer 2003, 178-80).

Pero sucede que para ciertos cargos los requisitos anteriores son lo opuesto; por ejemplo, la mayoría de las veces se elige a los jóvenes más rebeldes y violentos, que tienen problemas de conducta, para conducir las topiladas,² es decir, no se les asigna el cargo por ser responsables y honrados, al contrario, justo por carecer de estas cualidades se les nombra, esperando que con ello corrijan su conducta. Tampoco se requiere contar con experiencia en la administración pública, este es un deseo más que un requisito y se aplica especialmente para el nombramiento de presidente municipal. En cuanto a la liquidez económica —aunque es conveniente ser solvente para todos los cargos, pues la mayoría son de tiempo completo por un año de servicio y sin paga—, es un requisito fundamental solo para asumir el cargo de mayordomo. Por último, el tener la capacidad para defender los intereses de la comunidad es un valor que pulula en toda la ideología comunal.

Los requisitos para asumir los cargos son muchos más que los señalados anteriormente. Tan solo entre los 19 municipios mixes existen hasta 47 requisitos diferentes que se exigen en combinaciones distintas, según el cargo de que se trate (Valdivia 2007b). Entre ellos, se señala que no basta con tener experiencia o un conocimiento determinado, cualidades honorables o solvencia económica, sino que otros elementos igualmente importantes entran en juego, como la edad, el sexo y las condiciones de vida en las que se encuentre en ese momento el carguero. Estos 47 requisitos podrían reagruparse en 11, que son los siguientes: ser ciudadano mixe, considerar el cargo según el sexo, tomar en cuenta la edad, según el estado civil, según si estudia o trabaja; según sus cualidades personales, de acuerdo con su preparación para realizar las funciones del cargo, conforme a su solvencia económica, si ha cumplido con sus obligaciones anteriores, si ha cumplido con cargos de gastos fuertes, y si se ha desempeñado bien en los cargos.

² Jornadas de funcionarios de justicia subalterna.

Normalmente, como sabemos, se inicia el cumplimiento del servicio de cargos en el nivel de topil, ya sea del ayuntamiento o de la iglesia, pero también se puede iniciar trabajando en algún comité o en la banda filarmónica, o casi en cualquier parte, según se cumplan los requisitos, según la situación económica y escolar de la persona y de acuerdo con los preceptos comunales. Finalmente, el cargo de mayor prestigio que un ciudadano puede llegar a ocupar es el de caracterizado. El servicio termina a los 60 años, edad que tiene aproximadamente 9% de la población masculina de la región (Inegi 2010).

Los gobiernos mixtes son sistemas complejos que tienen un gran número de requisitos para los cargos, pero también tienen estructuras complejas. Por ejemplo, la estructura de gobierno más pequeña es la del municipio San Juan Mixistlán con 106 ciudadanos cumpliendo su servicio en 54 cargos, y la más grande es la del municipio Santa María Tlahuitoltepec con 421 a 593 ciudadanos en 73 cargos (Valdivia 2007a). En todos los municipios mixtes que se rigen por el sistema de usos y costumbres en materia electoral se encuentra un altísimo porcentaje de participación ciudadana (aproximadamente 30%), lo que significa que al menos un miembro de cada familia forma parte del gobierno indígena cada año. El sistema de gobierno mixte, regido por usos y costumbres, exige una participación plena de la ciudadanía para garantizar su carácter comunal. Muchos de los cargos que existen en el sistema responden a esta condición, es decir, para que todos participen se asignan lugares y funciones en la estructura gubernamental; por ello, pueden llegar a ser muy grandes.

Las estructuras de gobierno mixte, regidas por usos y costumbres, comprenden cuatro áreas de competencia jurídica: religiosa, agraria, civil y de justicia y policía. Es muy importante notar que estos pueblos gobiernan también con base en sus creencias religiosas.

Así, vemos que el cumplimiento del tequio no es el único requisito de elegibilidad en los cargos públicos del ayuntamiento indígena, y tampoco es esta su única función.

Para acceder a los cargos del sistema de gobierno indígena existen requisitos fundamentales y requisitos secundarios o específicos. Los específicos, como dije anteriormente, se definen según el cargo de que se trate, pero también de acuerdo con la persona. Los fundamentales, en cambio, son obligatorios para todos los candidatos de manera indistinta, excepto para aquellos que han llegado a la vejez (60 años) o que están en una situación de impedimento físico por enfermedad o discapacidad; también están exentos los músicos que tocan en la banda filarmónica de la comunidad porque ser músico de la banda es un servicio comunitario permanente (en algunos pueblos los músicos solo están exentos de cumplir con los cargos, pero no con el tequio y con la cuota para la fiesta patronal). Fuera de los casos de excepción, los requisitos fundamentales los deben cumplir aquellos que tienen la mayoría de edad; los que no tienen la mayoría de edad, pero que han dejado de estudiar; los que son jefes de familia, y en el caso de las mujeres que ingresan al sistema de gobierno, a veces, se les pide que cumplan con los tequios (sobre todo cuando son viudas o solteras) y la cuota para las fiestas patronales.

Estos requisitos primordiales son la columna vertebral del sistema político y permiten definir la calidad de ciudadanía indígena. Es ciudadano indígena de una determinada comunidad aquel que cumple con ellos. Los requisitos fundamentales son tres, y los define la asamblea comunitaria:

- 1) Cumplir con la cantidad de jornales de tequio anual, ya sea en especie o dinero.
- 2) Cumplir con la cuota definida para la celebración de las fiestas patronales.
- 3) Cumplir con el cargo que le es asignado (aquí hay variantes: durante 1 año o 3, con paga o sin ella, puede cumplir el cargo asumiéndolo o pagando para que otro lo haga en su lugar).

En la mayoría de los pueblos y las comunidades se extienden constancias de cumplimiento por cada uno de estos requisitos.

Entonces, el tequio forma parte de un núcleo de obligaciones elementales definido por la asamblea comunitaria que, junto con el cumplimiento del cargo y la cuota para la fiesta patronal, permite el reconocimiento de la ciudadanía. Por su parte, al constituirse la calidad de ciudadano indígena las personas adquieren los derechos políticos, civiles y hasta agrarios para vivir en su localidad en forma comunitaria.

Por lo tanto, el sentido del tequio no es exclusivamente el de un tributo, ni el de un requisito más de elegibilidad del ciudadano para ocupar un cargo público, sino ante todo es el compromiso de servir al bien común para beneficio del mismo, es un valor comunitario fundamental que contribuye, junto con otros, a fortalecer los lazos de solidaridad de la compleja organización social y política comunitaria en la que se basa el derecho indígena propio. Es también la manera en que se define la ciudadanía indígena en el sistema comunal para adquirir los derechos civiles, políticos y agrarios. De manera que su incumplimiento no puede ser sancionado con una multa o privación de la libertad, pues si el ciudadano no demuestra haber cumplido con el tequio, la cuota de fiestas patronales y la prestación de los cargos que la asamblea le ha asignado, simplemente pierde la ciudadanía indígena; en consecuencia, pierde sus derechos a los servicios públicos, a votar, a vivir en la comunidad y, en el caso de los que tienen derechos agrarios, pueden perderlos también.

Como podemos observar, el tequio es un asunto sumamente importante entre los pueblos mixtes referidos y, probablemente, también entre todos los que se rigen por el sistema de usos y costumbres en materia electoral; sin embargo, también sabemos que la costumbre varía en el tiempo, de un municipio a otro y de acuerdo con la cultura específica de que se trate, por lo que habría que ver el papel que tiene el tequio en otros pueblos y comunidades oaxaqueñas, o del centro, sur y sureste del país, o entre los mismos pueblos y comunidades mixtes de hoy, pues lo que he descrito hasta ahora proviene de una investigación que terminé en 2005 en los 19 municipios mixtes (Valdivia 2007b y 2010), por lo que las condiciones pudieron haber cambiado ya.

Hace algunos años, la antropóloga Cristina Velázquez (1997-1998) hizo un registro de todos los gobiernos indígenas de usos y costumbres en Oaxaca, con base en una encuesta que respondieron autoridades de los cabildos (Velázquez 1999 y 2000). Fue una enorme labor que la obligó a desarrollar una base de datos para sistematizar la información. Sus resultados permitieron conocer la magnitud de la práctica electoral de usos y costumbres en Oaxaca, que ya desde aquel tiempo constataba su presencia en dos terceras partes del estado (Flores 2014). Desde entonces, se han elaborado varios catálogos con la intención de actualizar los datos, fijándose como fuente confiable el publicado por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

La actualización y consulta de estas bases de datos son un referente obligado, funcional y básico, pero su nivel de generalización es tal que sus límites se revelan cuando surgen las controversias.

Siendo un sistema basado en la costumbre cuya vigencia se renueva constantemente, casi al ritmo de los cambios sociales, para resolver las controversias no es suficiente contar con un marco general del estado de cosas —digamos, el tipo de información que provee un catálogo—, sino que se requiere de un acercamiento específico que ayude a conocer las condiciones culturales que dieron lugar a la controversia, que permita comprender cuáles cambios sociales, económicos, políticos o ideológicos han transformado la costumbre. Este conocimiento debe ser pronto, preciso y puntual, pues en una disputa los poderes locales podrían desestabilizarse y derivar en un altercado violento, como sucedió en Santiago Choápam, si no se atiende de inmediato y se da una solución apegada al derecho y a la costumbre.

VI. Conclusiones

Primera. La autoridad electoral se ve enfrentada constantemente a resolver entre dos órdenes normativos cuyos principios generales no siempre son posibles de integrar o empatar.³ Esto es así porque vivimos en un país multicultural cuya composición tiene diferentes raíces y procesos históricos como país. Estas diferencias culturales históricamente formadas permanecerán por un tiempo definido, pero prolongado en la vida de la nación. Por lo tanto, es indispensable comprender que existen diferencias culturales importantes que a veces pueden ser opuestas, con las que estamos conviviendo y que tratándose de la justicia electoral difícilmente tendrán una solución adecuada si los jueces insisten en buscar a ultranza la compatibilidad entre el derecho y la costumbre, pues realmente en muchos casos no la hay. Sería mejor para todos, incluyendo a

³ Dice Petra Armenta Ramírez: “uno de los desafíos que se tienen que atender con los municipios indígenas en su interior es hacer compatible el derecho y la costumbre, de tal suerte que la tradición política indígena no pierda su identidad frente al derecho positivo” (2006).

los jueces, que reconociéramos que las diferencias existen y que, si las vamos a respetar, implica aceptar que ellas continúen sus propios procesos independientemente de los procesos nuestros, y la mejor forma de aceptarlo es reconociendo que los pueblos indígenas se han autogobernado con o sin ley nacional por un largo tiempo desconocido por nosotros, y que esto es así porque tienen un poder propio local que ha existido desde siempre del mismo modo que cualquier comunidad humana lo tiene, incluyendo nuestras propias comunidades o sociedades no indígenas. Pero el imaginario de Estado que se encuentra albergado en nuestras mentes, en nuestra cultura política, en nuestras ideologías, nos impide ver y aceptar esto. En realidad, es contra este imaginario que debiéramos debatir, no solo para aceptar cabalmente las diferencias, sino para perder el temor de que ellas minen el poder del Estado.

Segunda. Es indispensable que el juez y su equipo de trabajo se alleguen de información directa para que sea confiable y contundente tratándose de casos de este tipo en el que las controversias tienen un componente muy importante de la costumbre. Es necesario conocer, por ejemplo, en los casos referidos de las sentencias de Santiago Cuixtla y Santiago Choápam cuál fue el papel específico del tequio en ellas, si este forma parte de los requisitos del proceso electoral, si se cumplió o no con él y, en su caso, cuáles fueron las razones de su incumplimiento. Esta información solamente puede obtenerse en trabajo de campo hablando con la gente en sus lugares de origen, *in situ*, por lo que es necesario hacer un estudio, un tipo de peritaje antropológico que dé cuenta de manera puntual de la costumbre vinculada a la controversia. Otra forma de tener elementos para la contundencia y la confiabilidad en el conocimiento de si el tequio es obligatorio en la comunidad y si se cumplió o no con él es la presentación de comprobantes que así lo acrediten, siempre y cuando estos formen parte de la costumbre local.

Tercera y última. Hemos dicho que la fuerza de la costumbre indígena en materia electoral se basa en el poder local, que este poder local está construido con la solidaridad comunal. Por lo tanto, mientras haya una comunidad indígena que viva en forma solidaria habrá un poder local que sustente una costumbre. Este es el poder que ha permitido que las comunidades y los pueblos indígenas se gobiernen a sí mismos desde tiempos remotos. Es un poder solidario, comunalista y local. Sus lazos comunales y solidarios son extremadamente fuertes debido a múltiples razones (cultura, identidad, parentalidad y sobrevivencia), pero pueden verse amenazados y también afectados en las relaciones intercomunitarias, puesto que esta relación implica ceder poder local a otra comunidad o pueblo. Esta es una de las razones por las que existe un conflicto permanente entre cabeceras municipales y agencias municipales y de policía, especialmente cuando las agencias crecen y reclaman la misma categoría que las cabeceras: mismos derechos, servicios e infraestructura. De pronto puede parecer no justo cumplir el tequio en la cabecera municipal y tener que acudir allí para votar cuando la localidad en la que vive el ciudadano se encuentra a más de una hora de camino y no cuenta con los servicios mínimos que debiera, como parece fue el caso en Santiago Choápam. Hay otras razones por las que el tequio no se cumple, pero no son el caso aquí.

VII. Fuentes consultadas

- Armenta Ramírez, Petra. 2006. "Elecciones por usos y costumbres en México". *Letras Jurídicas. Revista multidisciplinar del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana*, vol. 14 (julio-diciembre): 147-63.
- Flores Cruz, Cipriano. 1999. El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca. En *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/238/21.pdf> (consultada el 13 de octubre de 2014).
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2011. *Catálogo municipal de usos y costumbres*. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/catalogo-municipal> (consultada el 13 de octubre de 2014).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. Censo de población y vivienda 2010. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/> (consultada el 4 de diciembre de 2014).
- Kraemer Bayer, Gabriela. 2003. *Autonomía indígena región mixe. Relaciones de poder y cultura política*. México: Plaza y Valdés.
- Valdivia Dounce, María Teresa, coord. y ed. 1994a. *Usos y costumbres de la población indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad. Antología*. México: INI, 376 pp.
- , coord. y ed. 1994b. *Costumbre jurídica indígena. Bibliografía comentada*. México: INI, 208 pp.
- . 2007a. *Pueblos mixes: sus sistemas jurídicos, competencias y normas*. México: UNAM.
- . 2007b. *Catálogo de competencias jurídicas y normas en los sistemas de cargos ayuuk (mixes, 1998-2002)*. México: IIA-UNAM.
- . 2010. *Pueblos mixes: sus sistemas jurídicos, competencias y normas*. México: IIA-UNAM.
- Velásquez, María Cristina. 1999. Fronteras de gobernabilidad municipal en Oaxaca, México: el reconocimiento jurídico de los "usos y costumbres" en la renovación de los ayuntamientos indígenas. En *El reto de la diversidad*, eds. W. Assies, G. Van der Haar y A. Hoekema, 289-313. México: El Colegio de Michoacán.
- . 2000. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: IEEPCO.

Los dilemas en el ejercicio de la autonomía comunitaria y el tequio como requisito de elegibilidad en el gobierno local

Jorge Hernández-Díaz*

Sumario: I. Introducción; II. Los dilemas en ejercicio de la autonomía; III. La versatilidad de los sistemas de gobierno local; IV. El tequio: un algoritmo necesario para el bienestar común; V. ¿Es el tequio un requisito de elegibilidad?; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

La legalización de las normas consuetudinarias empleadas para la elección de las autoridades municipales en Oaxaca fue resultado de un proceso más amplio para dar reconocimiento al derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a mantener sus formas de organización; en esa negociación hubo distintos intereses y propósitos, algunos de ellos divergentes; tal vez, por ello, la aplicación de la normatividad resultante de esos arreglos ha dado resultados contradictorios (Anaya 2006; Recondo 2007; Hernández-Díaz y Martínez 2007).

En 1990 se publicaron de manera oficial las primeras reformas que hacían patente en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el reconocimiento de la composición étnica plural de la entidad, al mismo tiempo, asentaban que por ley se establecerían las medidas que permitieran la protección del acervo cultural de los pueblos indígenas; fue entonces que las prácticas como el tequio y las formas específicas de designación de las autoridades municipales y comunitarias recibieron el reconocimiento oficial. Al reformarse el artículo 12 de la Constitución estatal, se estableció que las autoridades municipales serían las encargadas de preservar el tequio, ya que dicha actividad sustenta la solidaridad comunitaria, el artículo 16 se modificó “para consagrar el régimen de protección genérico de los usos y costumbres de las comunidades indígenas” (Ramírez 2013, 20) y el artículo 25 como principio que permitiera la protección de las prácticas democráticas de los pueblos indígenas.

* Doctor en Antropología Social, profesor del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y autor de *Construyendo la autonomía institucional de un organismo electoral local*.

En 1995, la nueva normatividad que reconocía los sistemas electorales comunitarios fue recibida como un verdadero parteaguas en el acontecer político de Oaxaca y México. Desde entonces se han promulgado nuevas leyes que han dado lugar a un amplio cuerpo de normas que sustentan el derecho a la diferencia. Los cambios en la legislación oaxaqueña son notables; especialmente porque constituyen una ventana de oportunidades para que los pueblos y las comunidades indígenas ejerzan su derecho a la autonomía.

En términos de legislación oaxaqueña existen cuatro criterios para determinar que un municipio está regido por el sistema de derecho consuetudinario: el primero y más importante es el relativo a la decisión por parte de la mayoría de los integrantes de la comunidad, en ejercicio de sus derechos de autoadscripción y autogobierno, con pleno respeto del derecho a la consulta previa de la comunidad. El segundo criterio, que Ramírez Barrios (2012, 26) denomina orgánico, depende de la existencia de un órgano de toma de decisiones. El tercer criterio el autor lo denomina “procedimental”, que de acuerdo con la legislación vigente considera la existencia de instituciones propias de las comunidades que incluyan normas para la renovación de los ayuntamientos. El cuarto criterio es el jurisdiccional:

Sería el relativo a la obtención de una resolución que considere que un municipio se rige electoralmente por su sistema normativo interno. En este aspecto se considera que la sentencia que en todo caso se emitiera sólo podría tener un carácter declarativo y no constitutivo, es decir, la actuación de juez debería limitarse a declarar que la voluntad de la comunidad o del pueblo tiene el sentido de regirse por dicho sistema (Ramírez 2013, 27).

Para abonar al derecho a la autonomía, en 2012 las reformas al CIPPEO permitieron eliminar la fase de ratificación de las elecciones municipales por parte del Congreso estatal que se erigía como Colegio Electoral, debido a los cuestionamientos que surgen en la resolución de los conflictos electorales y la determinación de la desaparición de los poderes en algunos municipios, lo cual pone en entredicho la autonomía en el ejercicio de autogobierno de las comunidades uso-costumbristas, por lo cual los artículos 264 y 265 establecen la etapa de mediación, con lo cual en caso de presentarse controversias en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos, será necesario agotar los mecanismos internos de resolución de conflictos antes de solicitar la intervención de algún órgano estatal.

II. Los dilemas en ejercicio de la autonomía

Como lo muestran los anteriores párrafos, la legalización de los distintos sistemas electorales comprendidos en lo que ahora se conoce como sistemas normativos internos (antes usos y costumbres o normas consuetudinarias) es un reconocimiento concreto de los derechos autonómicos de los pueblos y las comunidades indígenas; este

reconocimiento no se restringe a la legislación electoral, es ampliamente reconocido en la legislación oaxaqueña, un estudioso de la materia señala:

La Constitución oaxaqueña reconoce la existencia de cinco sujetos colectivos de derecho: los pueblos indígenas; las comunidades que los integran; las reagrupaciones étnicas, lingüísticas o culturales de ellos; cualquier otra comunidad indígena procedente de otras entidades federativas que por alguna circunstancia se encuentre el estado y las comunidades afromexicanas (Ramírez 2013, 24).

En el artículo 255 del CIPPEO, este reconocimiento de la autonomía de las comunidades indígenas oaxaqueñas se explicita claramente, ya que ahí se señala el derecho de estas entidades a la libre determinación de sus formas internas de convivencia y organización política, las adiciones en 2012 a dicha ley implican el criterio de la autoadscripción como el mecanismo que permite definir a los pueblos y las comunidades indígenas, “de tal forma que dicho criterio debería constituir la condición necesaria y suficiente para considerar a un municipio regido por el sistema de usos y costumbres” (Ramírez 2013, 25). Esa misma ley contempla los mecanismos para que las comunidades determinen el cambio de régimen de elección en determinado momento.

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 16 de la Constitución local son la base de los derechos reconocidos a la población indígena y que sustentan el principio de la autodeterminación y el reconocimiento de los sujetos colectivos, de igual forma, se encuentran los tratados internacionales (Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 1966, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966), estos pactos se expresan con mayor claridad en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el que se reconoce el derecho a la libre determinación, el cual se sustenta en dos aspectos importantes: la autoadscripción y autonomía (Ramírez 2013).

La Constitución del Estado de Oaxaca, en el artículo 16, reconoce, a los grupos indígenas, una serie de derechos relativos a las formas de organización política, social y de gobierno:

Sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y, en general, todos los elementos que configuren su identidad (Ramírez 2013, 46).

La autonomía implica, pues, derechos específicos contenidos en la Constitución nacional y estatal, en la que destacan la autodisposición organizacional, la autodisposición normativa, la autodisposición política y el acceso afectivo a la justicia estatal (Ramírez 2013, 50-1). La última reforma constitucional considera principios que

permiten razonar de la forma en que el Estado mexicano ha concebido la cuestión de la autonomía, entendiendo que dicho término alude a la facultad de los pueblos y las comunidades indígenas de contar con una identidad, gobierno y regirse por sus propias leyes, los principios contenidos en la Constitución mexicana son tres de acuerdo con Ramírez Barrios (2013): el principio de multiculturalismo —derecho a la identidad y eliminación de políticas asimilacionistas—, el principio de pluralismo en los mecanismos para determinar la representatividad política —elegirse con sus formas de gobierno propias y elegir a sus propias autoridades— y el principio de pluralismo jurídico —derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus propios sistemas normativos en pleno respeto de los derechos humanos— (Ramírez 2013).

Las anteriores referencias tienen como propósito señalar la existencia de un amplio marco de referencia legal que ampara el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas de ejercer sus propias normas para decidir sus asuntos internos. Este hecho por sí mismo debiera bastar para que fuera en el interior de los pueblos y las comunidades indígenas donde se dirimieran los conflictos internos. La realidad muestra otra cara.

El ejercicio del derecho a la autonomía tiene diversos resultados, algunos contradictorios. Es un proceso que, por un lado, representa un logro de las organizaciones indígenas acerca del reconocimiento de algunos de sus derechos colectivos;¹ por otro, es un hecho que coloca en la mesa de la discusión política la pertinencia de la permanencia de las prácticas políticas distintas a las de la democracia electoral, toda vez que a esas manifestaciones culturales se han asociado, en algunos municipios, a acciones que algunos actores consideran excluyentes o violatorias de los derechos fundamentales, como una vez lo ha sostenido el TEPJF para el caso de Choápam:

Al llevar a cabo el examen de constitucionalidad y de convencionalidad aplicable al sistema normativo electoral de la cabecera del municipio de Santiago Choápam, se determinó que ninguna comunidad indígena podía amparar su derecho ancestral en prácticas discriminatorias, por lo que no resultaba válido ningún uso o costumbre que negara la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, para sufragar y desempeñar cargos públicos en el municipio, así como tampoco a discriminar por razones de edad o residencia dentro del mismo (SUP-JDC-1640/2012).

¹ En la actual Constitución Política del Estado existen algunos avances acerca de ello: se ha reconocido la existencia de diversos sujetos colectivos, entre ellos los pueblos indígenas, sus comunidades y los reagrupamientos étnicos, lingüísticos y culturales, las comunidades afromexicanas y cualquier pueblo indígena de la república que se encuentre en el Estado. De igual manera se han reglamentado algunos de sus derechos, entre los que figuran los de la libre determinación, el reconocimiento de sus sistemas normativos y su jurisdicción, acceso a tierras, territorios y recursos naturales, culturales, educativos, políticos, de conservación de sus formas específicas de organización social, de acceso a la justicia frente a los órganos del Estado y específicamente en materia penal y agraria, así como la tipificación de los delitos de etnocidio y discriminación.

Los resultados del ejercicio del reconocimiento autonómico son contradictorios, ya que su intención original pretendía fortalecer la independencia y las prácticas particulares y características de los gobiernos locales de los pueblos y las comunidades indígenas; sin embargo, ha propiciado nuevos campos de conflicto y competición por el poder local que obligaron a los actores a sacar del ámbito comunitario la solución de las controversias. Hoy en día los conflictos internos se dirimen externamente, en el que uno de los actores es precisamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Las nuevas reglas del juego suponen nuevas estrategias políticas en los ámbitos local y regional. Así, los antiguos mecanismos de mediación y los sistemas normativos internos que a ellos se asocian, y que consiguen un reconocimiento legal, son ahora cuestionados internamente y las disputas que anteriormente se resolvían al amparo de las normas comunitarias buscan hoy la solución en las instancias externas, tales como el IEEPCO, el Tribunal Electoral estatal o el TEPJF. De tal forma que los conflictos internos que, de acuerdo con el reconocimiento autonómico, debieran ser resueltos según los mecanismos consuetudinarios, son ahora llevados a las instancias externas; así, poco a poco, vemos cómo se dibuja una nueva situación en la que las formas y prácticas políticas comunitarias se ven inmersas en un proceso de judicialización y estandarización en el que las instituciones electorales están jugando un papel protagónico.

III. La versatilidad de los sistemas de gobierno local

La reforma de 1995 reconoció una realidad social y política preexistente; pero contribuyó, de hecho, a crear una nueva normatividad y un singular andamiaje institucional. En ese momento se crea una nueva categoría electoral: la de los sistemas normativos internos. Se establece una diferenciación formal entre dos prácticas (la de los sistemas normativos internos y la de competencia partidista), como no se había hecho nunca antes.

El discurso que acompaña este reconocimiento funciona, por otra parte, en el método de la dicotomía, como si el de los sistemas normativos internos y el de los partidos políticos fueran procedimientos completamente irreconciliables. Es cierto que algunos de los principios comunitarios se diferencian efectivamente de los que guían, por lo menos en teoría, la democracia representativa. Hasta hace dos décadas el partido de Estado era, de hecho, el único partido en las zonas rurales. La ausencia de una competencia electoral real impedía que se pudiera establecer una distinción entre los municipios de los sistemas normativos internos y los de partidos políticos, puesto que la competencia partidista no existía prácticamente. La consolidación de los partidos de oposición comenzó a romper ese monopolio de la representación política. Es, curiosamente, en ese momento que la distinción entre la lógica de los partidos y la de los sistemas normativos internos hace su aparición.

Aunque existe una tendencia a considerar que las normas consuetudinarias que se siguen para designar o elegir a las autoridades municipales expresan la peculiaridad, singularidad y autenticidad de los municipios indígenas, en realidad lo que tales manifestaciones culturales representan es una gran cantidad de expresiones políticas de los procesos de composición y recomposición de las localidades oaxaqueñas. En ellas, además de las derivaciones normales del cambio interno, también se manifiestan los distintos préstamos e imposiciones que a lo largo del tiempo han modificado y conformado lo que se ha popularizado como los “usos y costumbres”. Como bien lo anota José Roldán Xopa:

Si bien el empleo del dualismo “indígena” y “no indígena” tiene como utilidad señalar los rasgos genéricos de dos órdenes normativos de diversa procedencia, la juridificación del primero (su conversión a derecho positivo), tiene también como consecuencia su conformación como parcela del derecho nacional. No obstante su diversidad (su carácter consuetudinario, su énfasis comunitario, etcétera), la recepción legal y constitucional que del mismo se hace, desencadena un proceso de ubicación en el sistema de fuentes del derecho mexicano, cuya base común de validez es la Constitución. Se verifica, pues, más que un proceso de pluralismo jurídico una vía de mestizaje jurídico, en el que el dualismo tiende a disolverse (Roldán 2002, 250-1).

Si nos aferramos al hecho de una singularidad inamovible, impecable, inmaculada, seguramente estaremos promoviendo una cosmovisión en la que las normas consuetudinarias son vistas como fósiles, remanentes de un pasado ficticio, artificial; visión que, por su rigidez, genera posturas fundamentalistas y provoca enfrentamientos innecesarios.

El reconocimiento del dinamismo de las culturas y de sus prácticas políticas es una postura que nos permite apoyar una perspectiva en la que se reconoce el desarrollo interno de las comunidades y el carácter de construcción social de las normas, incluyendo a las tradicionales. En la nueva realidad jurídico-electoral, opera una distinción entre dos categorías de municipios, allí donde las lógicas institucionales y políticas se caracterizan por su diversidad, versatilidad y flexibilidad. Permítanme ampliar un poco esta idea.

A favor de este argumento se puede mencionar que la clasificación de los municipios, entre aquellos que eligen a sus autoridades por los sistemas normativos internos y los que lo hacen por partidos, es realmente esquemática. Lo contrario es lo que se observa en la realidad que obliga a una interpretación más dinámica de la política comunitaria, los municipios que recurren a este sistema pueden tener las mismas características que las de los partidos políticos y una composición en la que aquello considerado “ancestral” ocupa una posición secundaria o viceversa.

En Pinotepa de Don Luis, por ejemplo, las autoridades son electas por los partidos políticos, pero las relaciones intercomunitarias de ese municipio son una muestra ejemplar de lo que puede considerarse la manutención y reproducción de una manifestación sociocultural original, distinta a la cultura mayoritaria, en la que el tequio juega un papel

fundamental. Un ejemplo de otra naturaleza es Magdalena Apasco, un municipio que no se considera indígena, en el que existe un proceso de diferenciación social acentuado, tiene una economía muy dinámica basada en la explotación de las canteras verdes y el mármol, y un corredor industrial; sin embargo, las relaciones internas del municipio son igualmente un ejemplo de la conservación de prácticas comunitarias.

Cuando se dio el reconocimiento legal de los sistemas normativos internos, en la primera versión del libro IV, no se precisaba cuáles eran los municipios que serían regulados por esta legislación particular. Durante la negociación del nuevo texto del Código Electoral, los diputados y los representantes de los partidos políticos anunciaron un número aproximado de los municipios que podrían considerarse de sistemas normativos internos. Las estimaciones fluctuaban entre 350 y 450 municipios (Velásquez 2000). El hecho de que no se pudiera dar una cifra exacta era un indicador que mostraba que pocos conocían o conocen hasta ahora una frontera precisa entre los municipios que se inscriben como sistemas normativos internos y partidos políticos. La lista definitiva fue resultado básicamente de una negociación en la que no estuvieron los representantes directos de los intereses de los municipios.

En los municipios oaxaqueños, las prácticas que supuestamente distinguen a los que han optado por el sistema normativo interno o las que distinguen a los que han optado por el sistema de partidos están imbricados en todos ellos. Por ejemplo en el municipio más urbanizado, Oaxaca de Juárez, sus agencias municipales eligen a sus autoridades por sistemas normativos internos, en muchas colonias de la ciudad se practica el tequio y otras experiencias comunitarias. Hay otras que no necesariamente son parte del sistema de cargos, sino un mecanismo más amplio para enfrentar problemas de la vida en común, como lo es el tequio.

IV. El tequio: un algoritmo necesario para el bienestar común

La discusión acerca del tequio como requisito de elegibilidad está planteado marginalmente en varios de los casos abordados por el TEPJF, pero a los que aquí haré referencia es a los que se abordan en las sentencias SUP-JDC-1640/2012 y SX-JDC-971/2012. Es pertinente señalar que aun en los casos a los que aluden las mencionadas sentencias, lo que se refiere a la práctica del tequio es un asunto que ocupa una porción muy pequeña de la discusión. Lo que en realidad se discute en ambos casos, Santiago Cuixtla y Santiago Choápam, es la exclusión en la designación de las autoridades municipales de los habitantes de las localidades subordinadas a la cabecera. Esa es la demanda central tanto en el caso de Choápam como en el de Cuixtla, y en los que el requisito del tequio aparece como un elemento circunstancial.

En Choápam se iniciaron las inconformidades entre las agencias que conforman el municipio y la cabecera por la elección de sus autoridades municipales. La contro-

versia se origina a partir de 2010, durante el proceso electoral efectuado para integrar el ayuntamiento para el periodo 2011-2013. La elección fue anulada por el TEPJF, al considerar que esta no se llevó a cabo desde un método democrático al no satisfacerse el principio de universalidad del voto y por no tomar en cuenta a las agencias municipales y de policía en las decisiones del cabildo y de las asambleas comunitarias. Por lo anterior, la Sala ordenó realizar una nueva elección en la que se garantizara la universalidad del voto, lo que supone la participación de todos los habitantes de las agencias municipales y núcleos de población, al igual que los nuevos residentes en Choápam. A estos últimos se les requiere su participación en el tequio para que puedan ser considerados como electores, pero ese requisito solo lo pueden cumplir una vez que hayan cubierto un año de residencia en la localidad. Estas disputas han dado lugar a una larga travesía legal en la que se han traslapado incluso los procesos electorales, en la que se han perdido vidas, dando lugar a una situación de constante tensión y violencia en el municipio, asunto de gravedad que no aparece como un considerando a ser tomado en cuenta por los tribunales electorales.

En el caso de Cuixtla, se trata de una agencia del municipio de Nopala, en la que en una de las rancherías no ejecutan el tequio, pero se trata de una unidad subordinada a Cuixtla. Este caso no involucra a la totalidad del municipio, tratándose de una agencia (localidad subordinada a la cabecera municipal de Nopala), que en su jurisdicción incluye otros núcleos, creo que hace falta una reflexión acerca de por qué el TEPJF atrajo este caso cuando la ley se refiere a las autoridades municipales; aunque se pudiera entender el involucramiento del TEPJF porque en esencia es una disputa de la misma naturaleza que la que se presenta entre agencias municipales y cabeceras. Solo que al plantear esta situación el Tribunal reconoce:

Las comunidades conservan la libertad de elegir a sus propias autoridades de acuerdo a sus métodos y costumbres, pues como ya lo ha sostenido este órgano jurisdiccional, no debe confundirse la existencia de un sistema de cargos dentro de cada localidad, con el hecho de que éstas tengan derecho a participar en la vida política del Municipio al que pertenecen, ya que se trata de figuras con finalidades distintas (SX-JDC-971-2012, 74).

En ambos casos, la solución a la que llega el Tribunal es que se realicen los tequios para que los reclamantes tengan derecho al voto, aunque en un caso dice que se espere hasta la siguiente elección y en el otro a que se otorgue ese derecho desde ya para que los interesados puedan participar en el proceso electoral en cuestión.

Considerando que las referencias del tequio son muy generales, pero que la trascendencia de su mención puede tener repercusiones muy amplias, prefiero abordar el asunto de una manera más detenida sin centrarme necesariamente en los casos específicos a los que aluden las sentencias.

Seguramente *tequio* es un término de origen náhuatl, derivado de “tequitl”, que indica trabajo o tributo. Actualmente, es una institución que forma parte de las prácticas co-

munitarias en varias partes de México, y más popularmente algunos (como el TEPJF) lo conciben como parte de los “usos y costumbres” en las comunidades oaxaqueñas. Esto hace suponer que es resultado de una tradición de raíces prehispánicas. El tequio también tiene una influencia de origen colonial, religioso en un principio, que a lo largo del tiempo se ha transformado en una estructura mucho más secular. Como sea, la existencia de esta institución está directamente vinculada con la disponibilidad de recursos humanos, económicos y materiales que poseen las comunidades para poder dotar de servicios a sus habitantes. El tequio o trabajo colectivo vigente en varios pueblos y comunidades de México consiste en la realización de obras de beneficio común: construcción de diversas obras como redes de agua potable, drenaje, construcción de edificios públicos, redes de electrificación, construcción de escuelas, centros de salud, calles, parques públicos, delimitación de territorios, cuidado de recursos naturales y respuestas a desastres naturales. El tequio es una práctica de colaboración que mediante el trabajo colectivo no remunerado sirve a la realización de obras de beneficio común (Barabas y Bartolomé 1999, 78; Aguilar 2003, 39).

El tequio es un conjunto de algoritmos² que permite a las distintas instancias de organización comunitarias dar solución a los problemas que representa la vida en una colectividad y a las demandas de servicios para sus integrantes, a él recurren comités municipales, organizaciones de colonias y barrios, autoridades municipales, autoridades agrarias, entre otros, para solucionar los problemas que les presenta la vida en común.

Así pues, se trata de actividades no remuneradas en beneficio de la colectividad, que realizan de manera voluntaria u obligatoria que se realiza con cierta temporalidad o con motivo de alguna necesidad, son decididas por la comunidad o por sus autoridades formales o consuetudinarias y el incumplimiento tiene como consecuencia la imposición de ciertas sanciones sociales o jurídicas (Roldán 2000, 100).

Los nombres varían también de lugar a lugar, entre otros —además del tequio, fajina, faena, faina—, se les llama tarea, tareo. Es necesario decir que en muchos pueblos estas palabras son equivalentes, aunque pueden existir algunas diferencias entre una y otra, por la duración del tiempo de trabajo o el lugar en el que se realiza, de cualquier forma responden a una manera en la que la comunidad, el municipio o pueblo afrontan sus necesidades de convivencia en común y de infraestructura. Pero, finalmente, el tequio es una manera de hacer frente a las necesidades de una colectividad determinada.

El tequio adquiere características distintas en cada una de las regiones geográficas y municipios de Oaxaca y en otras partes de México, con base en la organización social, religiosa y agraria que existen en los pueblos y las comunidades indígenas. El tequio

² Un algoritmo es un conjunto prescrito de instrucciones o reglas bien definidas, ordenadas y finitas que permite realizar una actividad mediante pasos sucesivos que no generen dudas a quien deba realizar dicha actividad. Es una manera de dar solución a los problemas.

puede ser un capital social asociado al autogobierno de las comunidades, fortalecer la identidad social y ser un factor del desarrollo endógeno de los pueblos y las comunidades. Varios intelectuales indígenas han hecho énfasis en la presencia del trabajo comunitario como una característica distintiva de las localidades indígenas. Pero esta es una práctica más amplia. Aunque estadísticamente podemos decir que estas prácticas son más usuales en las comunidades con altas proporciones de población indígena, no están ausentes en localidades o municipios no indígenas. Son comunes sobre todo en las localidades de menor tamaño.

Seguramente en las comunidades indígenas, el tequio forma parte de una cosmovisión particular. Según lo interpretan los intelectuales mixes, el tequio es el fundamento de la noción del trabajo comunal, según el cual la tierra y la gente se relacionan y complementan mutuamente por medio del trabajo (Regino 2002, 10). Esto quiere decir que el

Trabajo sólo tiene sentido cuando se hace al servicio de los demás, es decir, de la comunidad. El trabajo que no mira más allá de la individualidad no tiene sentido ni razón; el trabajo no es una simple mercancía, como se considera en algunos casos (Regino 2002, 11).

En algunas localidades, incluso, tienen la obligación de dar tequio quienes se encuentran fuera de la localidad. El servicio lo cumplen sus familiares o se realiza mediante el pago, pues en caso de no prestar esta contribución perderán derechos, como el de reposar en el camposanto local. A una persona que no cumple con el tequio se le sanciona económicamente o con cárcel, como en San Martín Toxpalan, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca (SX-JDC-0099-2014). Por lo que existen opiniones positivas y negativas respecto del tequio, para algunos es gracias a esa institución que en las comunidades se pueden obtener servicios, pero para otros es un lastre (Roldán 2000), y es por ello que las personas huyen de sus pueblos, como lo muestra la experiencia de algunos migrantes de la región mixteca.

El tequio no es privativo de los municipios llamados indígenas ni de los que eligen sus autoridades por medio de los sistemas normativos internos. En el municipio de Santiago Cacaloxtotec, localizado en la región mixteca, se elige a sus representantes por medio del sistema de competencia partidista, pero este proceso también involucra costumbres y tradiciones. En Cacaloxtotec, cada partido político cuenta con un comité interno que selecciona posibles candidatos para cada posición del gobierno local, los ganadores en las elecciones primarias contendrán más tarde entre ellos en una votación general por las posiciones en competencia. Los comités de partido funcionan de manera similar a las asambleas de pueblo. Para acceder a los comités o al cabildo es imprescindible haber participado en el tequio. La práctica del tequio y los cargos podría suponer una discordancia con el tipo de régimen electoral —partidos políticos— que Cacaloxtotec ha escogido para designar a las personas que integrarán su gobierno. Sin embargo, las poblaciones oaxaqueñas emplean “prácticas mixtas” (Hernández-Díaz

2007). Es decir, consideran de igual manera tanto las posiciones administrativas del sistema de cargos como las posiciones políticas con el sistema de partidos políticos, las que son tomadas en cuenta como experiencia para su desempeño público. Aquí los cargos públicos también se relacionan con la esfera religiosa, los cargos son dados por medio de cofradías, las cuales consisten en participación pública mediante el financiamiento de las fiestas patronales. Pertenecer a una cofradía requiere participación pública regulada por el alcalde de la comunidad (Puga y Hernández-Díaz 2014).

Por otra parte, el cumplimiento del tequio tampoco es una garantía para el acceso a la participación política. Un ejemplo es el de Yatzachi en el que las mujeres solteras han participado en cargos básicos de la jerarquía y contribuyen con sus tequios desde hace varios años, pero escasamente forman parte del cabildo municipal (Worthen 2012).

La realización del tequio incluye a todos los integrantes de la comunidad con base en condiciones y requisitos que internamente se establecen. Es una actividad que idealmente no tiene una remuneración económica, pero los individuos que lo realizan adquieren a cambio de ello servicios y, en algunos casos, también obtienen reconocimiento social y calidad moral para opinar acerca de los problemas que enfrenta la comunidad, y los habilita para ocupar posiciones en la jerarquía establecida de acuerdo con cada uno de los sistemas normativos internos.

El tequio, por su carácter articulador en la regulación y cohesión social comunitaria, genera distintos tipos de relaciones sociales que permiten la solidaridad y el trato igualitario entre los habitantes de las comunidades por medio del trabajo comunitario; asimismo, contribuye a delinear la participación política, y juega un papel relevante en la estabilidad política de los pueblos y las comunidades en los que se practica. El tequio integra tres fuentes: la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales, lo que se traduce en acercamientos y oportunidades para la acción colectiva y el bienestar comunitario.

El fundamento del tequio se encuentra en la cultura, pero también en la estructura social comunitaria que origina su transformación o evolución. El tequio no necesariamente es un acto voluntario, por una parte, el trabajo se establece en el ámbito de la comunidad y tiene un carácter obligatorio, si este no se cumple, es sancionado. Por otra parte, es asumido e internalizado por los individuos para el cumplimiento de las actividades encomendadas, es parte de la vida comunitaria. La obligatoriedad es sancionada por la comunidad, como una institución que fija las reglas, las cuales son una expresión cultural, pero también una necesidad que contribuye a garantizar la reproducción social de las comunidades, es decir, se combina en el tequio la cultura y la estructura social. La comunidad es un conjunto de relaciones sociales y normas que son internalizadas por los individuos para regir su conducta y compromiso con esta. Es esta última, al transformarse, la que genera la evolución del tequio, conjuntamente con factores de orden político y religioso.

V. ¿Es el tequio un requisito de elegibilidad?

¿Por qué es tan importante este algoritmo en las comunidades oaxaqueñas? La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca enumera los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, para su prestación, organización, funcionamiento, administración y conservación. En los artículos 116, 117 y 118 se establece lo siguiente: los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerando enunciativamente y no limitativamente los siguientes:

- 1) Agua potable y alcantarillado.
- 2) Alumbrado público.
- 3) Mercados y centrales de abasto.
- 4) Asistencia social en el ámbito de su competencia.
- 5) Panteones.
- 6) Rastros.
- 7) Calles, parques y jardines.
- 8) Seguridad pública y tránsito.
- 9) Registro civil.
- 10) Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
- 11) Los demás que acuerde el cabildo.

La prestación de los servicios públicos municipales es un medio para mejorar las condiciones de vida de la población. El impacto y resultado de los servicios representan una medida para la evaluación del gobierno municipal por parte de la población.

La prestación de los servicios públicos representa un gasto significativo para el ayuntamiento y un costo que en el pasado la hacienda municipal difícilmente podía costear. Las principales fuentes de financiamiento de los municipios eran las cuotas y tarifas. En general, el acceso y la cobertura de los servicios públicos en las comunidades del estado de Oaxaca sigue siendo deficiente, en algunos casos no rebasa a 30% de la población, asimismo, con respecto a la participación en la planeación de los servicios y las obras del municipio es regular, la participación se realiza por medio del tequio. El tequio es una forma de potencializar la hacienda municipal y es un activo social de las comunidades, que les proporciona la cohesión. Este recurso ha sido fundamental para la construcción de obras, supliendo la falta de capital con el trabajo y la solidaridad, su disminución constituye una pérdida para el desarrollo comunitario.

Por las condiciones de marginación que presenta la mayor parte de los municipios del estado de Oaxaca, aunado a la dinámica social y política, los recursos asignados por la Federación son insuficientes para atender las necesidades y los servicios básicos de la población; sin embargo, en los municipios que conservan el tequio, se realiza

una intensa construcción de obras sociales en comparación con comunidades en las que el tequio ha desaparecido.

En las comunidades con un alto grado de migración, se observa que el tequio se desarrolla con el pago de la jornada de trabajo por parte de la familia que le corresponde realizarlo. Esto es que, generalmente, el migrante envía remesas que son utilizadas por la familia en el cumplimiento de los compromisos y acuerdos en la comunidad. Atentar contra este mecanismo de dotación de servicios es atentar en contra del bienestar de la población.

La membresía en la comunidad no es otorgada automáticamente a alguien nacido en el lugar, sino un reconocimiento ganado por medio de la realización del trabajo, sea por medio de tequios o cargos. Una vez que se ha cumplido con los cargos y tequios, un “ciudadano activo” adquiere derechos: los derechos de usar la tierra comunal y los derechos de opinar o participar en la asamblea comunitaria, máximo poder de la comunidad. Estos sistemas comunales son también la base de las luchas por la autonomía indígena en la región (Martínez 2010). Tales consideraciones seguramente fueron tomadas en cuenta por el Constituyente al considerar el tequio entre las prácticas culturales dignas de preservarse, pero el reconocimiento de esta práctica no necesariamente forma parte del reconocimiento de los sistemas normativos internos. En el artículo 43 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca se establece:

Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados como pago de contribuciones municipales (LDPCIEO 1998).

Y el artículo 44 señala:

En caso de controversias entre las autoridades municipales y comunitarias, de los pueblos y comunidades indígenas, y los hombres y mujeres indígenas prestadores del tequio, la Secretaría de Asuntos Indígenas intervendrá para encontrar acuerdos conciliatorios. De no lograrse la conciliación conocerá de la controversia la Secretaría General de Gobierno y en su caso el H. Congreso del Estado (LDPCIEO 1998).

Un contenido importante de esta norma es que, cuando se trate de obras en que se necesite que el pueblo o la comunidad beneficiada contribuya económicamente junto con el gobierno para la ejecución, los interesados podrán incluir sus jornadas de tequio como si aportaran dinero en efectivo, se trata de un pago de impuestos. Es de notar que esta norma jurídica no se establece como una práctica obligatoria para los municipios, pues se limita a facultar a las autoridades a preservarlo.

El modo lingüístico empleado no establece un fundamento suficiente para sostener tal precepto como fundamento de actos imperativos, puesto que el verbo preservar está ligado a la idea de rescatar o defender la costumbre en cuanto expresión de ayuda o cooperación comunitaria, cuestión que supone más una actividad consensuada que imperativa (Roldán 2000).

El tequio ha evolucionado tendiendo a desaparecer en algunas comunidades indígenas, a modificarse y adoptar nuevas modalidades en otras. Algunas modificaciones se deben a cambios en la estructura social tales como la crisis de las actividades agrícolas y los procesos migratorios, que ocasionan cambios en las relaciones sociales y en la disminución de la participación de los individuos en el tequio. Los factores de orden político han jugado también un papel central, con las disputas por el poder político tanto en el régimen de nombramiento de autoridades municipales por los partidos políticos como en el de los sistemas normativos internos. Los procesos de descentralización administrativa han sido otro de los motivos por el cual los habitantes se niegan a participar en el tequio, argumentando que los recursos provenientes de la Federación son ahora suficientes para cubrir los costos del desarrollo municipal.

En fin, el tequio también es afectado por los avatares de la política local, regional y nacional, y no puede verse como un mecanismo estático. No todos estos derechos se han reglamentado de la mejor manera. En muchos casos subsiste la idea de homogeneizar las culturas, y algunas menciones a ello más que derechos parecen puertas para su violación. Son reformas que abren espacios rumbo al reconocimiento de la pluralidad cultural y lo que ello implica, y seguramente seguirán teniendo impacto no solo en el ámbito estatal, sino también nacional.

VI. Conclusiones

El tequio es un algoritmo que en ciertas circunstancias constituye un mecanismo de solución a necesidades específicas, su ejercicio desencadena (o forma parte de) un conjunto de prácticas y valores que dan lugar a un ejercicio colectivo que promueve la solidaridad social, en ciertas condiciones esta práctica ha servido para promover el desarrollo local y elevar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades. El tequio está vinculado a formas culturales que dan pauta a su organización e instrumentación orientado al bien común.

Colocar al tequio como un requisito de elegibilidad puede resultar en una grave intromisión en la vida comunitaria. Tanto en Cuixtla como en Choápam pedir a las personas que realicen el tequio solo para cubrir el requisito que les permita votar altera las condiciones que hacen del tequio un algoritmo necesario para la convivencia. Una disposición de tal naturaleza contribuiría a crear condiciones de desigualdad, ya que obligaría a algunas personas a pagar una doble contribución, olvidando que el tequio

tiene sentido como prestación de servicio en una localidad determinada, contradiciendo los presupuestos que se consideran en la sentencia:

De ahí que, se insiste, en que si el tequio representa una expresión de solidaridad comunitaria, su preservación requiere del respeto a los derechos fundamentales de cada miembro de los pueblos indígenas, pues de imponer tareas excesivas y desproporcionadas, y sin tomar en consideración a todos sus miembros a fin de incorporarlos a la obra común, dicho lazo solidario se encontraría en continua tensión sin lograr armonía y paz social (SUP JDC 1640 2012).

Precisamente este sería el resultado en caso de poner en práctica los dictados de la resolución.

Las formas de nombramiento de autoridades no son garantía de preservación o mantenimiento del tequio, pero sí un poderoso factor para activarlo o fortalecerlo. El tequio, al ser parte de las normas consuetudinarias y las formas de autogobierno de las comunidades, es sensible a los vaivenes de las formas de conducción y relación del gobierno local municipal con las comunidades. Las relaciones entre las autoridades municipales y los integrantes de la comunidad que se expresan en la convivencia durante la realización de obras de carácter social que mejoran la calidad de vida de la población son un factor central en el fortalecimiento de la gobernabilidad. Sin duda, estas herramientas consideradas por los pueblos indígenas tienen un significado distinto al que le otorgan las autoridades electorales, de un mero instrumento, de un requisito.

El tequio es una práctica que debe verse en su contexto, puede ser una parte importante que estas personas tienen para concebir el buen vivir, los derechos humanos son aspiraciones para que la gente pueda tener una vida digna, en la que deben considerarse los referentes culturales. Sin el tequio algunas poblaciones no tendrían los servicios necesarios para la supervivencia. En el caso de Choápam, esta comunidad no niega los servicios a quien llega y tampoco le prohíbe su participación en el tequio, pero requiere de cierto tiempo de residencia para poder tener el derecho a tal ejercicio, lo mismo que se pide en varios casos, para ser electo se requiere de un determinado periodo de residencia.

En la perspectiva de considerar al tequio una característica necesaria de los sistemas normativos internos se corre el riesgo de esencializar los aspectos de la cultura de los municipios con este régimen. Igualmente se corre el riesgo de la juridización de algoritmos que se caracterizan por su versatilidad y flexibilidad, hay en todo esto una propuesta de etnización de prácticas más amplias y de esencialización de lo indígena. Para evitar afirmaciones esencialistas es necesario que la práctica del tequio sea referida y reconocida a partir de sus experiencias y contextos concretos.

VII. Fuentes consultadas

- Aguilar Ortiz, Hugo. 2003. “La comunidad como fundamento de la reconstitución de los pueblos indígenas”. *México Indígena*, vol. 2, núm. 4 (mayo): 35-41.
- Anaya Muñoz, Alejandro. 2006. *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México: la legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México: Plaza y Valdés.
- Barabas, Alicia y Miguel Bartolomé. 1999. *Configuraciones étnicas en Oaxaca: perspectivas etnográficas para las autonomías*. Vol. I. México: INAH.
- Hernández-Díaz, Jorge, coord. 2007. *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI/UABJO.
- y Víctor Leonel Juan Martínez. 2007. *Dilemas de la institución municipal: una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Miguel Ángel Porrúa/UABJO.
- LDPCIEO. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. 1998. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/oaxregla.pdf> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- Martínez Luna, Jaime. 2010. *Eso que llaman comunalidad*. México: Programa para el Desarrollo Integral de las Culturas de los Pueblos y Comunidades Indígenas.
- Puga Aguirre-Sulem, Evelyn y Jorge Hernández-Díaz. 2014. La participación política de las mujeres en contextos locales: un análisis de desagregación generacional. En *Repensando la participación política de las mujeres: discurso y práctica de las costumbres en el ámbito comunitario*, 157-88. México: Plaza y Valdés/IISUABJO.
- Ramírez Barrios, Fernando. 2013. *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*. México: TEPJF.
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS/Publicaciones de la Casa Chata.
- Regino, Adelfo. 2002. “La comunalidad. Raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas”. *México indígena* 2 (noviembre): 7-14.
- Roldán Xopa, José. 2000. “El tequio: una aproximación jurídica”. *Diálogo y Debate* 11 (abril): 97-112.
- . 2002. Municipio y pueblos indígenas, ¿hacia un mestizaje jurídico? En *Constitución y derechos indígenas*, ed. Jorge Alberto González Galván, 249-68. México: UNAM.
- Sentencia SUP-JDC-1640/2012. Actor: Andrés Nicolás Martínez. Autoridades responsables: Sexagésima Primera Legislatura Constitucional, Tribunal Electoral del Poder Judicial y Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, todos del estado de Oaxaca. Disponible en http://www.te.gob.mx/informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1640-2012.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SX-JDC-971/2012. Actores: Luz del Carmen Ruiz Carmona y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0971-2012.pdf> (consultada el 4 de noviembre de 2014).

- SX-JDC-0099-2014 y SX-JDC-100/2014, acumulados. Actores: Paulino Martínez López y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0099-2014.pdf> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- Velásquez, María Cristina. 2000. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. México: IEEPCO.
- Worthen, Holly. 2012. *The presence of absence: indigenous migration, a ghost town, and the remaking of gendered communal systems in Oaxaca*. Tesis de doctorado, Universidad de Carolina del Norte.

Los límites del consenso comunitario: el caso de Santiago Choápam*

Willibald Sonnleitner**

Sumario: I. Introducción; II. La paradoja oaxaqueña;
III. Del ideal del consenso comunitario a las dinámicas
plurales de la política electoral comunitaria en
Santiago Choápam; IV. De los tipos ideales a las
dinámicas plurales de la política comunitaria;
V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

En contraste con el derecho y la antropología jurídica —disciplinas que se enfocan respectivamente en los asuntos normativos y en las especificidades culturales de las comunidades indígenas—, la sociología electoral y la ciencia política comparativa se interesan en los mecanismos generales —y potencialmente universales— que forjan y posibilitan los procesos políticos. Partiendo de este tercer tipo de enfoque, esta contribución aborda tres cuestiones complementarias, en vistas de analizar la relevancia del litigio poselectoral registrado en Santiago Choápam.

La primera de ellas se refiere a un enigma, que denominaré la paradoja oaxaqueña: ¿por qué se han incrementado tanto los conflictos poselectorales en Oaxaca, cuando estos han disminuido considerablemente en las otras regiones, mestizas e indígenas, urbanas y rurales de México? La segunda tiene que ver con los alcances y las limitaciones de las elecciones consuetudinarias: ¿qué ocurre cuando se rebasa la capacidad mediadora del consenso comunitario, y cuando las dinámicas electorales se diversifican en el seno de las comunidades? Finalmente, planteamos un conjunto de preguntas para invitar a repensar la política comunitaria en un contexto de creciente fragmentación y pluralidad: ¿cuál es el papel de los valores culturales particulares y de las instituciones electorales en la política rural? ¿Qué es, en nuestros días, concretamente un pueblo y una comunidad indígena? ¿Cómo repensar, más allá de la tensión comunitarismo/individualismo, las

* Esta contribución se basa en una investigación más amplia acerca de los procesos electorales en los municipios indígenas, cuyos resultados preliminares se presentaron en este seminario que originó esta obra.

** Doctor en Sociología, profesor-investigador de El Colegio de México y autor de *La representación legislativa de los indígenas en México*.

relaciones de poder, la ciudadanía y la democracia electoral en el contexto actual de las comunidades del México rural?

Dos enfoques de la democracia electoral: ¿valores culturales o mecanismos institucionales para procesar divergencias y pluralidad?

Antes de proceder, quisiera destacar una idea provocadora, que sustenta la hipótesis central de este trabajo y obliga a modificar la dicotomía habitual que se establece entre el derecho positivo y la política consuetudinaria: lo que se denomina frecuentemente como “democracia electoral” no presupone ningún conjunto particular de valores culturales de tipo occidental, sino un conjunto de procedimientos institucionales potencialmente universales, que son el resultado de procesos contingentes de aprendizaje y de construcción de reglas colectivas.

Hay, al menos, dos formas de concebir la democracia. La primera la define como un conjunto de normas culturales, producto de trayectorias históricas y civilizacionales que no pueden ser exportadas e imitadas por pueblos ajenos a Occidente. Tal sería la perspectiva de la democracia liberal, cuyas raíces británicas y europeas la limitarían inexorablemente a las naciones modernas y occidentales, en oposición a las sociedades tradicionales con culturas comunitarias. De ahí se deriva el famoso enfoque de la cultura política (*the civic culture*), basado en los valores del liberalismo europeo/“occidental”: libertad e igualdad individuales, y más recientemente, los debates acerca de la justicia, la equidad, el multiculturalismo y la diversidad.

Pero también hay otra forma de entender la democracia, desde un enfoque más empírico y sociohistórico, como un mecanismo para procesar y resolver conflictos en sociedades que aceptan su diversidad. En la ciencia política contemporánea, esa es la corriente que predomina hoy en día. Este enfoque insiste en el pluralismo, que concibe como un método para administrar la diversidad y la conflictividad interna en una sociedad. Hay métodos que funcionan y otros que fracasan, y esos resultados se pueden observar y “medir” con alguna objetividad, independientemente de la subjetividad de los valores particulares que sustentan los sistemas particulares. Así, la sociología electoral pone en evidencia que las elecciones son mecanismos contingentes cuya función central consiste en procesar conflictos de una forma pacífica. Dichos mecanismos se descubren e inventan como resultado de situaciones conflictuales, y no se apoyan en valores culturales particulares. Por ello, viajan y se exportan con facilidad, además de ser flexibles y adaptables.

He aquí la idea central de esta contribución. Los usos y costumbres no son conjuntos estáticos de normas culturales heredadas de la época prehispánica, que no han

cambiado a lo largo de los últimos 500 años; son procesos sociohistóricos y dinámicos que reflejan acuerdos comunitarios inestables y se adaptan constantemente a circunstancias cambiantes. Desde una perspectiva sociológica, los usos y costumbres son mecanismos híbridos para hacer política comunitaria. Sin embargo, no se trata de un conjunto inmutable y homogéneo de prácticas, sino de dispositivos contingentes que se caracterizan por una gran diversidad. Su principal ventaja consiste en que se basan en acuerdos comunitarios, que son renovados y reinterpretados periódicamente. Ello conlleva todas las virtudes asociadas con la flexibilidad de las tradiciones orales, así como los inconvenientes que estas presentan en comparación con la estabilidad y rigidez del derecho positivo.

De ahí las tensiones que suelen surgir entre algunas costumbres particulares de una comunidad específica, y las leyes escritas por los congresos estatal y federal para toda la sociedad. Sin embargo, esta distinción normativa se vuelve frecuentemente borrosa en un proceso político-electoral. En la práctica, los actores comunitarios suelen recurrir a estrategias pragmáticas e híbridas, que alternan y combinan ambos registros en función de sus objetivos y de las estructuras de oportunidad. Como lo veremos, ello desemboca en los hechos en una estrecha imbricación entre ambos sistemas, así como en conflictos que, al trascender la capacidad reguladora de la comunidad, implican la intervención de autoridades e instituciones “externas”.

Asimismo, existe una distinción todavía más importante entre la democracia electoral y muchas prácticas consuetudinarias. Mientras que las segundas aluden a la necesidad de conservar normas culturales particulares asociadas con las tradiciones locales, la primera privilegia la construcción de mecanismos eficientes que permitan procesar los desacuerdos y la diversidad interna de una comunidad. Lo que distingue la eficacia del mecanismo electoral no es su contenido cultural, sino su capacidad de generar un consenso acerca de las reglas que todos deben seguir y respetar, independientemente de la conveniencia o adversidad de los resultados. Lo fundamental del mecanismo electoral reside en la legitimidad generalizada de los procedimientos que permiten establecer los ganadores, y en la aceptación de los resultados por parte de los perdedores que optan por aceptar sus derrotas con la esperanza de poder ganar en el futuro con las mismas reglas.

El problema crucial es, entonces, cómo se construyen mecanismos electorales que lleven a una mayoría contundente, si no es que a todos, a aceptar los resultados eventualmente adversos de una elección particular. Dicho problema sigue pendiente de resolverse en México, no solamente en las comunidades indígenas de Oaxaca, sino en el ámbito federal, porque a lo largo y ancho del país sigue habiendo actores políticos que no están dispuestos a reconocer la legitimidad de las elecciones con resultados que les son adversos. Dicha actitud no es exclusiva de ningún partido en particular, ya que prácticamente todos los partidos impugnan los comicios que pierden en todos

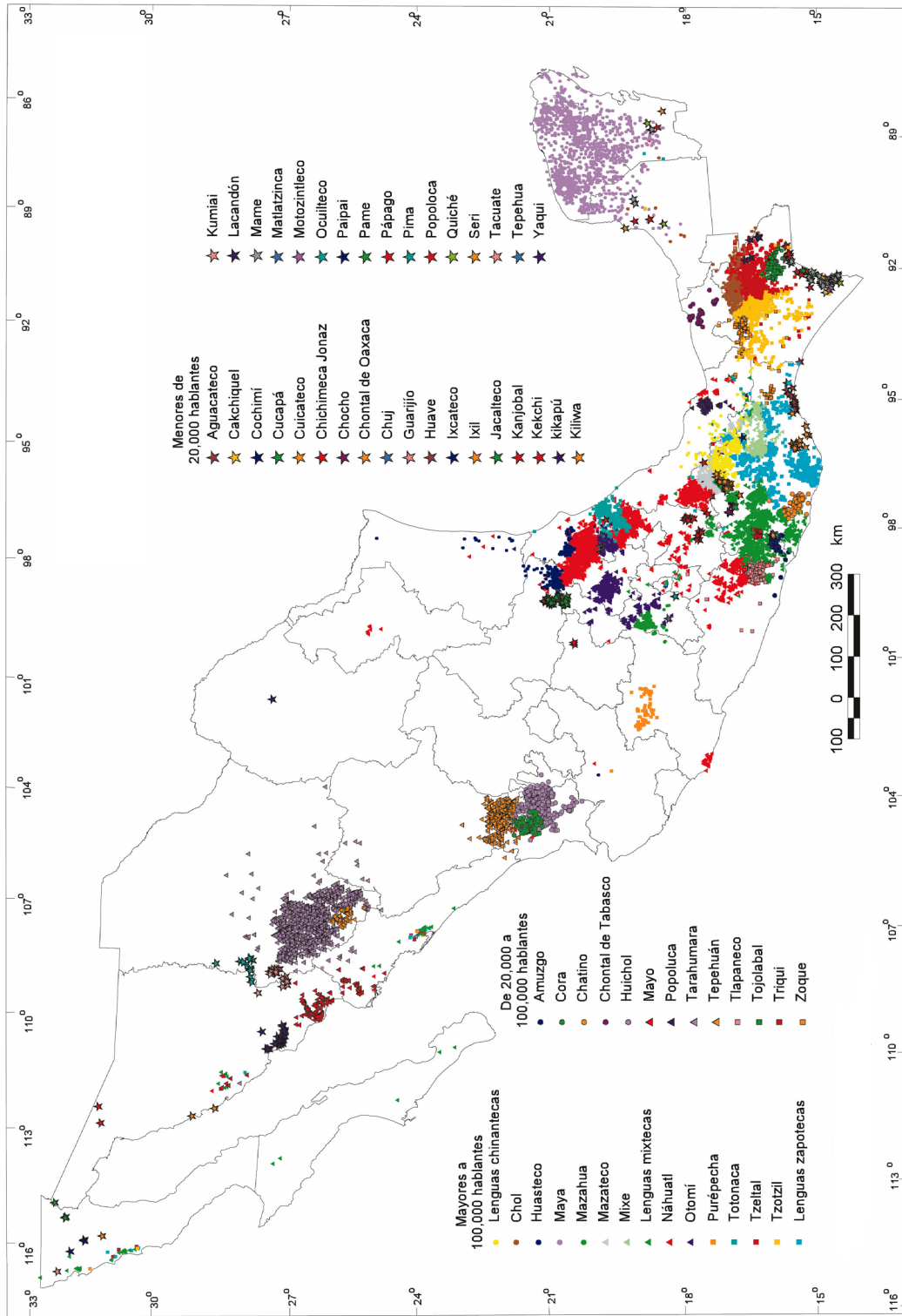
los niveles, empezando por las elecciones municipales y pasando por las legislativas locales y federales, hasta llegar a la misma presidencial.

Por lo tanto, la asignatura pendiente no es solamente de orden multicultural, sino que se relaciona con la necesidad de construir mecanismos institucionales y reglas ampliamente compartidas que garanticen el reconocimiento y la legitimidad de los resultados electorales. Los desafíos que se plantean en la organización de elecciones en comunidades multiculturales en Oaxaca también se plantean en muchas otras comunidades mestizas del México urbano y rural, y el Tribunal enfrenta el reto de atenderlas en todo el país. Pero, si este problema no es exclusivo de las comunidades indígenas oaxaqueñas, ¿por qué entonces se han incrementado tanto los conflictos electorales en Oaxaca, cuando estos han disminuido en las otras comunidades indígenas de México?

II. La paradoja oaxaqueña

Sin aportar respuestas definitivas a esta pregunta, situemos el contexto y la magnitud de lo que conviene llamar la “paradoja oaxaqueña”. Actualmente, Oaxaca representa 18% de las poblaciones indígenas (más o menos el equivalente de Chiapas) y cuenta con 3,500 localidades de las 28,000 localidades del país con una población mayoritariamente indígena (véase mapa 1). Sin embargo, entre 2006 y 2012, 84% de los conflictos poselectorales presentados ante el TEPJF se concentraron en Oaxaca. Las tendencias registradas en 2014 son todavía más preocupantes: en ese año, el número de medios de impugnación relacionados con usos y costumbres pasó de 31 a 881, lo que representa un incremento exponencial verdaderamente impresionante (véanse cuadro 1 y gráficas 1 y 2).

Mapa 1. Localidades y regiones indígenas de México

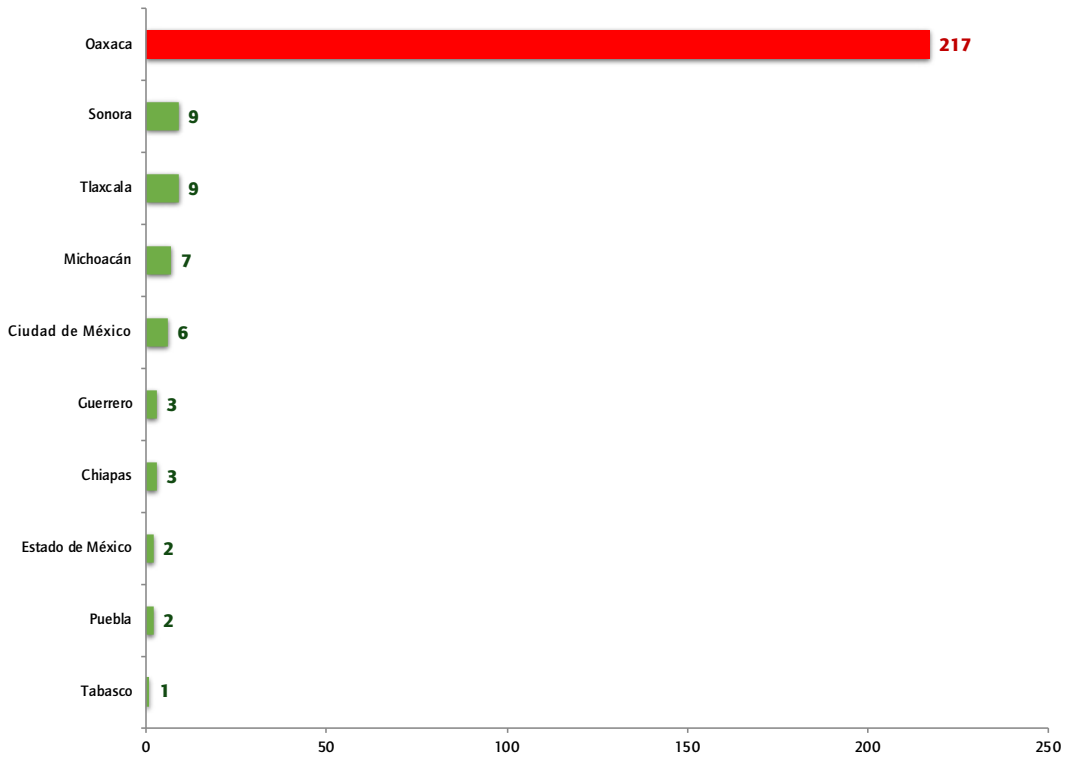


Fuente: CDI (2003).

Cuadro 1 y gráfica 1. Asuntos litigiosos recibidos por el TEPJF (noviembre de 2006-enero de 2012)

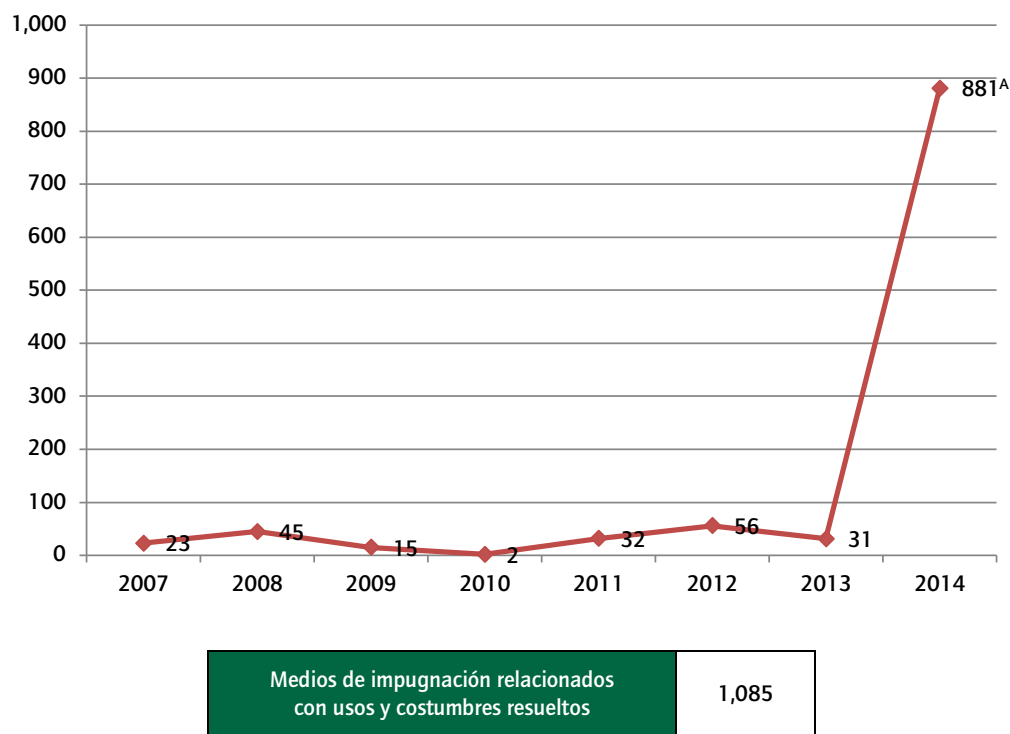
Entidad	Año						Total	Porcentaje (%)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
Oaxaca	16	39	2	56	102	2	217	83.8
Sonora			9				9	3.5
Tlaxcala	1		2	3	3		9	3.5
Michoacán		1			4	2	7	2.7
Ciudad de México		2	3		1		6	2.3
Guerrero			2	1			3	1.2
Chiapas	2			1			3	1.2
Estado de México			2				2	0.8
Puebla	2						2	0.8
Tabasco				1			1	0.4
Total	21	42	20	62	110	4	259	100.0

Fuente: TEPJF (2012).



Fuente: TEPJF (2012).

Gráfica 2. Asuntos resueltos por el TEPJF
(enero de 2007-24 de julio de 2014)



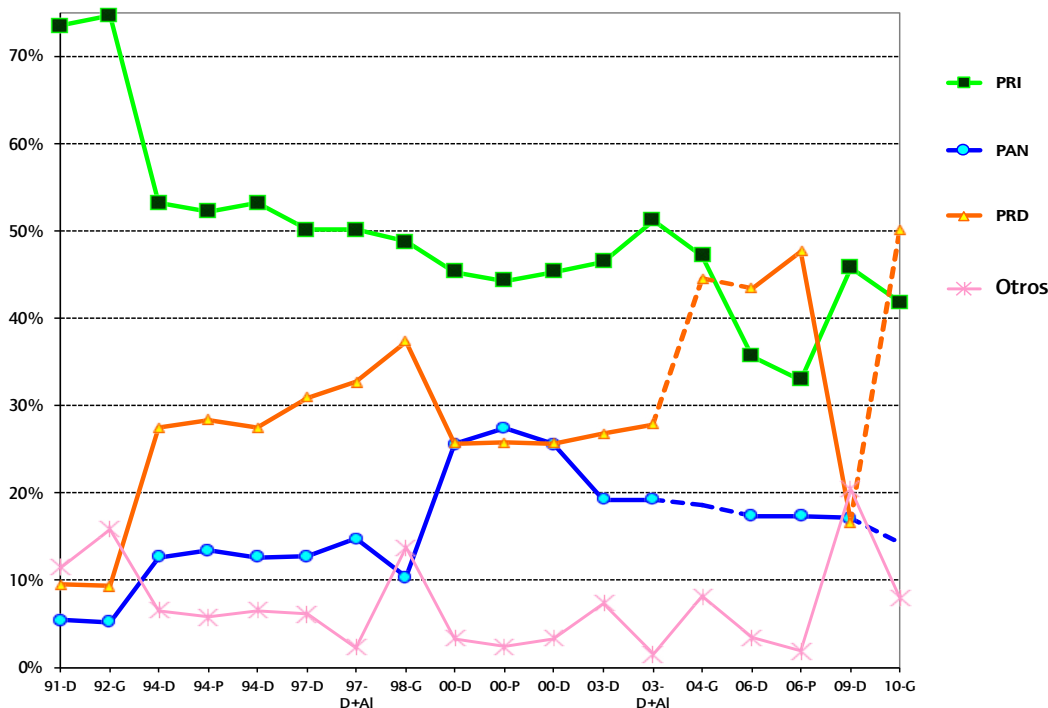
^A Incremento exponencial que conoció ese tipo de asuntos en 2014.

Fuente: TEPJF (2014).

Estas tendencias y esta desproporción resultan verdaderamente paradójicas. La legislación que se adoptó en 1995 y 1998 en Oaxaca, en un contexto en que dicha entidad destacaba por su carácter pacífico, buscaba precisamente prevenir conflictos como los que se estaban produciendo en Chiapas, que se encontraba en un estado de virtual ingobernabilidad tras la rebelión neozapatista de 1994. La multiplicación de los conflictos poselectorales en Oaxaca, 20 años después de las reformas, contrasta con su disminución continua en Chiapas, en el que apenas se registran 2 o 3 impugnaciones poselectorales en los últimos años. A la luz de estas tendencias longitudinales, cabe preguntarse cuán eficientes han sido las reformas electorales en Oaxaca.

En segundo lugar, situemos la especificidad geográfica e histórica del proceso político oaxaqueño, que proporciona, a su vez, el contexto más amplio en el que se desarrolla nuestro conflicto poselector. Con todo y su particularidad, Oaxaca conoce un proceso similar al que se observa en el resto de México, de declive paulatino de un régimen de partido prácticamente único, y de transición hacia uno más abierto, plural y competitivo. Pero, a diferencia de lo que se observa en otras entidades de la Federación, el PRI oaxaqueño resiste de una forma mucho más firme y prolongada a los embates de la oposición, particularmente volátil y fragmentada (véase gráfica 3).

**Gráfica 3. La dinámica estadual de transición política en Oaxaca
(tendencias en elecciones federales y para gobernador, 1991-2010)**



Fuente: Elaboración propia con base en IFE (2012).

Tras un periodo de fuerte crecimiento perredista entre 1991 y 1997, la candidatura presidencial de Vicente Fox dispersa los votos en 2000. Las alianzas de Andrés Manuel López Obrador, 6 años después, invierten puntualmente la correlación de fuerzas en beneficio del PRD, pero decaen nuevamente para tocar fondo en 2009. Tan solo en los comicios para gobernador de 2010, una amplia coalición de oposición logra desplazar del poder al Revolucionario Institucional, rompiendo finalmente con una hegemonía de 80 años. Es, en suma, en un contexto de creciente fragmentación y diversidad política que hay que situar la paradoja oaxaqueña. Sin ser representativo, el caso peculiar de Santiago Choápam ilustra cómo se traduce dicha transición en el ámbito local.

III. Del ideal del consenso comunitario a las dinámicas plurales de la política electoral comunitaria en Santiago Choápam

El caso que nos ocupa muestra de una forma particularmente dramática los límites del consenso comunitario. Lejos de proporcionar mecanismos eficientes para regular la política comunitaria, la ausencia de reglas electorales compartidas por todos los grupos locales desemboca, aquí, en una situación altamente conflictiva, con un enfrentamiento violento que les cuesta la vida a 10 personas y una situación de ingobernabilidad

que se prolonga a lo largo de cuatro años. La relevancia de Choápam reside en la ruptura violenta del pacto comunitario, y en la ausencia de un acuerdo en torno a las reglas del juego político-electoral municipal.

El caso de Santiago Choápam

El expediente del Tribunal, por cierto, no aborda la masacre y no permite inferir las causas que explican esa violencia. Pero el expediente sí permite reconstruir de una forma minuciosa las etapas consecutivas de un largo y añejo conflicto electoral. El conjunto de sentencias, que ocupan más de mil páginas, se pudiera sintetizar de la forma siguiente.

En 2010, durante las elecciones municipales de diciembre, las autoridades de la cabecera excluyeron a varias agencias municipales. Como veremos enseguida, el municipio está conformado por 7 localidades: 2 agencias municipales y 5 agencias de policía (véanse mapas 2 y 3). Tras los comicios, una de las agencias excluidas impugnó el proceso con el apoyo de otras localidades. Los tribunales locales y las autoridades electorales les dieron la razón, y convocaron a una elección extraordinaria. Pero no se logró organizar la elección extraordinaria por la resistencia del grupo de la cabecera que ganó la elección.

Después de muchas presiones se acordó que se realizarían nuevas elecciones y se convocó a un consejo comunitario en la cabecera. Sin embargo, cuando las autoridades de las localidades periféricas se desplazaron, el 10 de mayo de 2011, hacia la cabecera municipal, estas fueron emboscadas por un grupo armado con fusiles, con el saldo trágico de 10 personas muertas, 3 de estas personas son autoridades de la agencia municipal de San Juan del Río, lo que generó un contexto de alta tensión en la región. Por lo tanto, el instituto electoral local no logró organizar las elecciones extraordinarias; argumentó que no había condiciones para hacerlo, remitió el caso al Congreso, y el Congreso nombró autoridades provisionales para administrar el municipio.

Pero dos ciudadanos interpusieron recursos ante los tribunales. Un ciudadano de San Juan del Río impugnó el hecho de que no se habían realizado elecciones, y el otro ciudadano de la cabecera municipal exigió que se respetaran los resultados de las elecciones previas. Los tribunales resolvieron que había que organizar nuevas elecciones, pero por una serie de nuevos conflictos no se lograron organizar los comicios. El caso fue remitido y acogido por la Sala Superior, y un año y medio después, en mayo de 2012, esta ordenó que se realizaran elecciones extraordinarias.

Para sintetizar el expediente, dicha sentencia no se cumplió y se produjeron cinco sentencias posteriores de incumplimiento, porque cada vez que el instituto electoral local intentó proceder a organizar las elecciones grupos locales se movilizaron y amenazaron con impedirlo. A pesar de que el Tribunal insistió en que había que organizar elecciones, se produjeron bloqueos de carreteras, que movilizaron algunas decenas de personas para oponerse a ello. Finalmente, la situación se terminó resolviendo en 2014, es decir, cuatro años después de la impugnación y, por cierto, después de la conclusión del trienio para el que se tenía que elegir a las autoridades en 2010 (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Recuadro sintético

Las etapas del conflicto en Santiago Choápam

- En 2010, el incremento de los conflictos poselectorales en Oaxaca llevó a que se tuvieran que convocar elecciones extraordinarias en 22 municipios del estado.
- A principios de 2011, el gobierno estatal consideraba que en siete de ellos existían disputas de poder entre grupos políticos comunitarios enfrentados, entre ellos Santiago Choápam.
- El sábado 14 de mayo, cerca de las 11:30 de la mañana, varias camionetas de redilas transportaban a los habitantes de Santo Domingo Latani y de San Juan del Río hacia Santiago Choápam, lugar en el que se instalaría el consejo municipal electoral para acordar las reglas de la elección extraordinaria para elegir a su presidente municipal.
- A la altura del paraje conocido como El Portillo se produjo una emboscada en la que fueron asesinadas 10 personas, entre ellas 3 autoridades de la agencia de San Juan del Río.
- Amenazas de venganza, detención de cinco presuntos implicados que casi fueron linchados (fueron entregados después a las autoridades policiales).
- En el municipio, que se localiza a 400 kilómetros de la capital del estado, dos grupos políticos se disputaban el poder municipal, uno lo encabezaba el exdiputado local por el pri, Dámaso Nicolás Martínez y el otro, César Mateos, asesor del diputado local del Partido del Trabajo (PT), Flavio Sosa.

Cronología básica del conflicto

- 15/12/2010: asamblea general comunitaria, elección del ayuntamiento para el periodo 2011-2013.
- 17-18/12/2010: solicitud de invalidez de elecciones, porque el comité electoral de usos y costumbres y el presidente municipal negaron a los ciudadanos de diversas agencias municipales y de policía participar.
- 23/12/2010: el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca declaró la no validez de la elección de concejales.
- 28/12/2010: recurso de inconformidad local de Wiciel Luciano Díaz. Resuelto el 30/12 y confirmando el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral.
- Decreto del Congreso de Oaxaca: facultó al Instituto Estatal Electoral para convocar a elecciones extraordinarias en 2011.
- 07/01/2011: convocatoria a elecciones extraordinarias.
- 07/01/2011: interposición de juicio de revisión constitucional electoral (Wiciel Luciano Díaz).
- 30/01/2011: la Sala Regional confirma la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Oaxaca.
- 29/03/2011: interposición de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (Andrés Nicolás Martínez), en contra de la omisión procesal del Consejo General del Instituto Estatal Electoral del estado para realizar la elección extraordinaria.
- 16/04/2011: acuerdo de imposibilidad de llevar a cabo elecciones extraordinarias (Instituto Electoral Estatal).
- 20/04/2011: sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, que ordenó llevar a cabo las elecciones extraordinarias.
- 04/05/2011: segundo decreto del Congreso de Oaxaca (número 404) plazo de 30 días para realizar elección extraordinaria.
- 11/05/2011: reunión de trabajo con grupos representativos del municipio para instalar un consejo municipal electoral el 14 de mayo a fin de lograr acuerdos para elecciones extraordinarias.
- *Sábado 14 de mayo de 2011: emboscada y asesinato de 10 personas de San Juan del Río y Santo Domingo Latani, 3 de ellas autoridades de San Juan: imposibilidad de la instalación del consejo municipal electoral.*
- 02/08/2011: primera sentencia incidental del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, por inejecución de sentencia, se dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, emitiera el acuerdo en el que se evaluara la posibilidad de realizar elecciones extraordinarias de concejales en el municipio de Santiago Choápam, Oaxaca.
- 31/08/2011: tercer decreto del Congreso de Oaxaca (número 654) plazo de 30 días para realizar elección.
- 22/09/2011: reunión de trabajo con representantes de Santa María Yahúivé, San Jacinto Yaveloxi, Santo Domingo Latani y San Juan del Río, así como representantes de la cabecera municipal de Santiago Choápam, sin la asistencia de La Ermita Maninaltepec y San Juan Teotalcingo. Construir una planilla de unidad, a fin de integrar todas las opciones políticas representativas del municipio; negativa de San Juan Teotalcingo.
- 27/09/2011: convocatoria pública para una consulta a la población del municipio; la asamblea general comunitaria de Santiago Choápam decide no permitir la del Instituto Estatal Electoral para realizar la mencionada consulta.

Continuación.

Cronología básica del conflicto

- 3 y 9/12/2011: consulta en diversas agencias.
- 25/12/2011: acuerdo CG-RDC-013-2011 del IEE, imposibilidad de llevar a cabo la elección.
- 07/11/2011: segundo incidente de inejecución de sentencia.
- 17/04/2012: interposición de escrito de Andrés Nicolás Martínez ante la Sala Superior del TEPJF.
- 04/05/2012: acuerdo de competencia. La Sala Superior acordó asumir competencia para conocer del asunto y ordenó reencauzarlo a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- *Mayo 2012-marzo de 2014: diversas tentativas de realizar elecciones, que fracasan sucesivamente, con cinco incidentes de inejecución de sentencia y un sexto incidente de cumplimiento de sentencia (2 de abril de 2014).*

Fuentes: Avendaño (2011) y SUP-JDC-1640/2012 (TEPJF 2012).

La sentencia del Tribunal

Sin embargo, queda claramente establecido el criterio adoptado por el Tribunal: el tequio tiene que ser reconocido como una norma consuetudinaria legítima; pero el tequio no puede servir como pretexto para negar los derechos fundamentales de participación universal establecidos en las mismas normas internacionales y nacionales que sustentan el reconocimiento de las normas comunitarias. Por su importancia en materia de jurisprudencia, cabe precisar el sentido preciso de la sentencia del Tribunal:

El tequio es una expresión de solidaridad, que no puede ser exclusivo de un grupo de personas que componen una comunidad, sino que su práctica y oportunidad (...) debe extenderse a todos a fin de lograr una integración armoniosa; de ahí que si dicha práctica no observa los principios de proporcionalidad y equidad, ese sistema de trabajo y desempeño de cargos debe transformarse mediante el logro de acuerdos que permitan la inclusión de todos los pobladores (TEPJF 2012).

El tequio como un componente en el sistema de elección por el (...) sistema de cargos (...) no es absoluto, sino que tiene límites, los cuales se encuentran cuando se atenta en contra del ejercicio de los derechos fundamentales de otros. No se encuentra a discusión si se deben respetar o no los usos y costumbres de los pueblos indígenas, sino el que resulten contrarios a los principios en que se sustentan las demás libertades y los derechos humanos, entre los que se encuentran la solidaridad, la igualdad y el derecho a sufragar (TEPJF 2012).

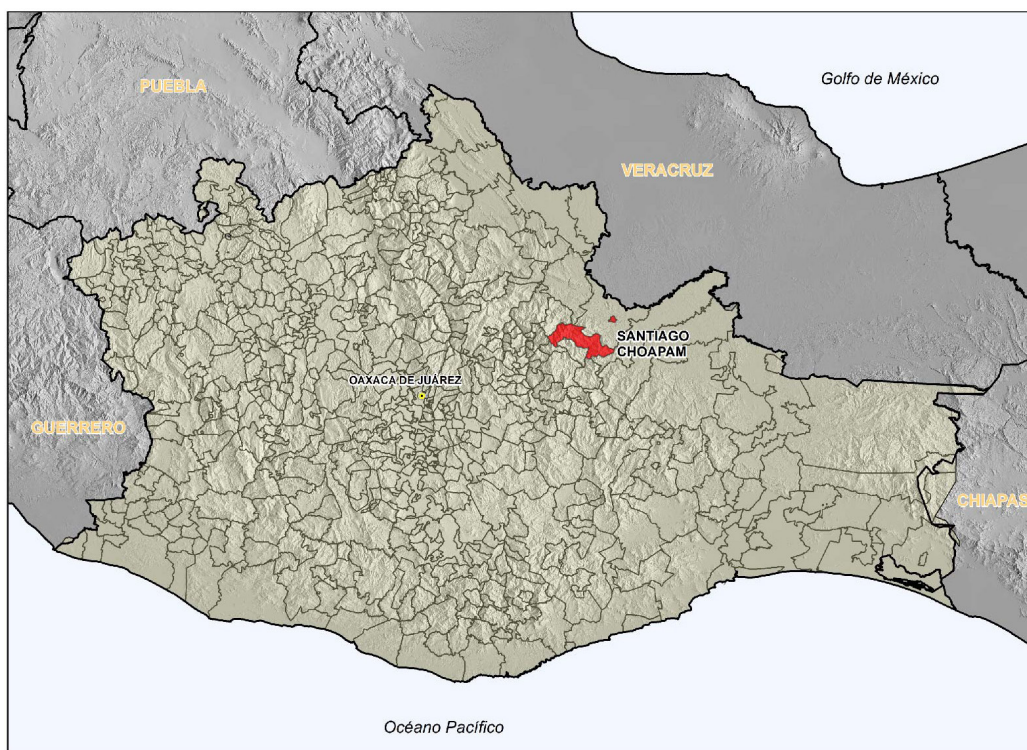
Mediante la misma sentencia, la Sala Superior instó a la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca y al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, para que de manera inmediata se dispusiera de las medidas necesarias, suficientes y que resultaran razonables para que —de acuerdo con una conciliación pertinente, consultas requeridas directamente con la ciudadanía y resoluciones correspondientes— se considerara la posibilidad de realizar elecciones de concejales en el municipio de Santiago Choápam, de ser posible por el procedimiento de votación en las diversas agencias municipales y de policía que conforman el municipio aludido (TEPJF 2012).

Las dinámicas microsociológicas de la política comunitaria

Retomemos, ahora, las dinámicas del conflicto desde una perspectiva político-electoral y microsociológica, para situar el caso y alimentar un debate más amplio. La pregunta crucial es si en un municipio rural disperso compuesto por siete localidades, los habitantes de la cabecera municipal tienen el derecho de determinar las reglas de elección de las autoridades comunitarias sin incluir al conjunto de las agencias municipales.

Como se observa en los siguientes mapas, Choápam se sitúa en el norte de Oaxaca y está compuesto por siete localidades. Entre ellas destacan, por su peso demográfico respectivo, la cabecera municipal y la agencia municipal situada en San Juan del Río que, con una ubicación peculiar, no forma parte del territorio contiguo, porque se agregó al municipio hace 30 años. Pero curiosamente, sus habitantes tienen la misma pertenencia lingüística que los habitantes de la cabecera (todos hablan zapoteco). Ello indica que las tensiones entre la cabecera y San Juan no se derivan de diferencias lingüísticas, sino más bien de un conflicto geopolítico de tipo centro-periferia (véanse mapas 2, 3 y 4).

Mapa 2. Ubicación geográfica y composición demográfica de Santiago Choápam¹



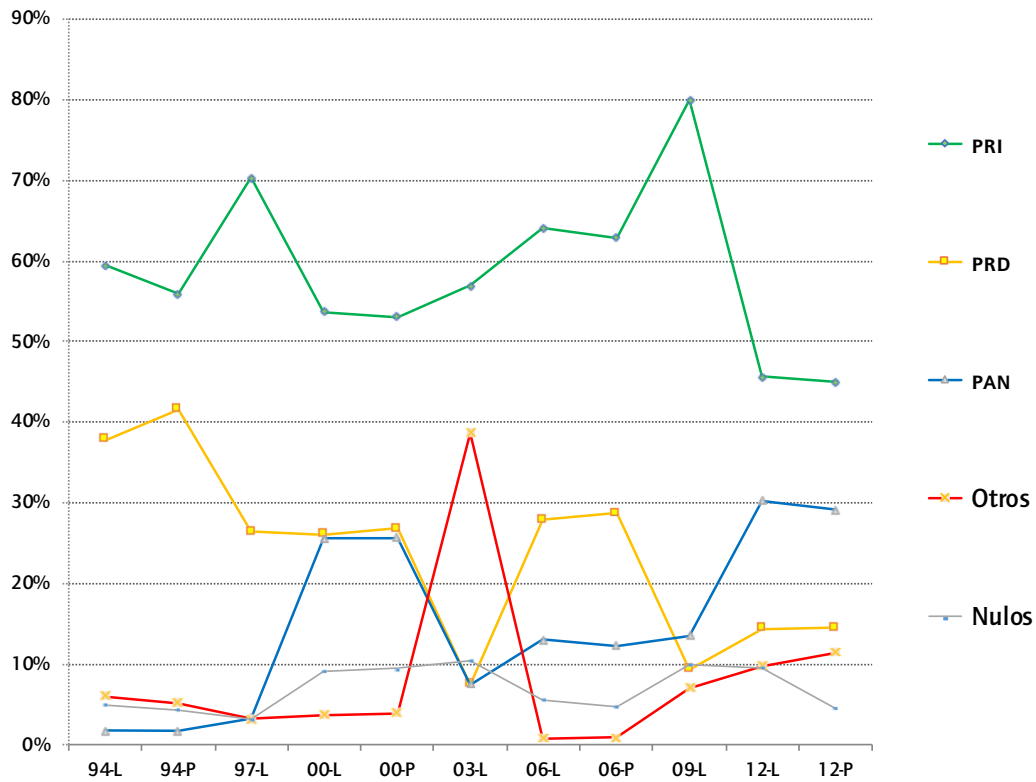
Fuente: Elaboración de Jaime Ramírez (Sistema de Información Geográfica de El Colegio de México) con base en Inegi (2011).

¹ Los mapas de Choápam fueron elaborados por Jaime Ramírez, del Sistema de Información Geográfica de El Colegio de México, a quien se agradece su apoyo.

Analicemos ahora la correlación de fuerzas políticas en la comunidad. Aunque los partidos ya no participan en los comicios municipales, estos siguen compitiendo y movilizan electores en las elecciones presidenciales y legislativas, lo que garantiza la representación de los ciudadanos indígenas en el ámbito nacional.

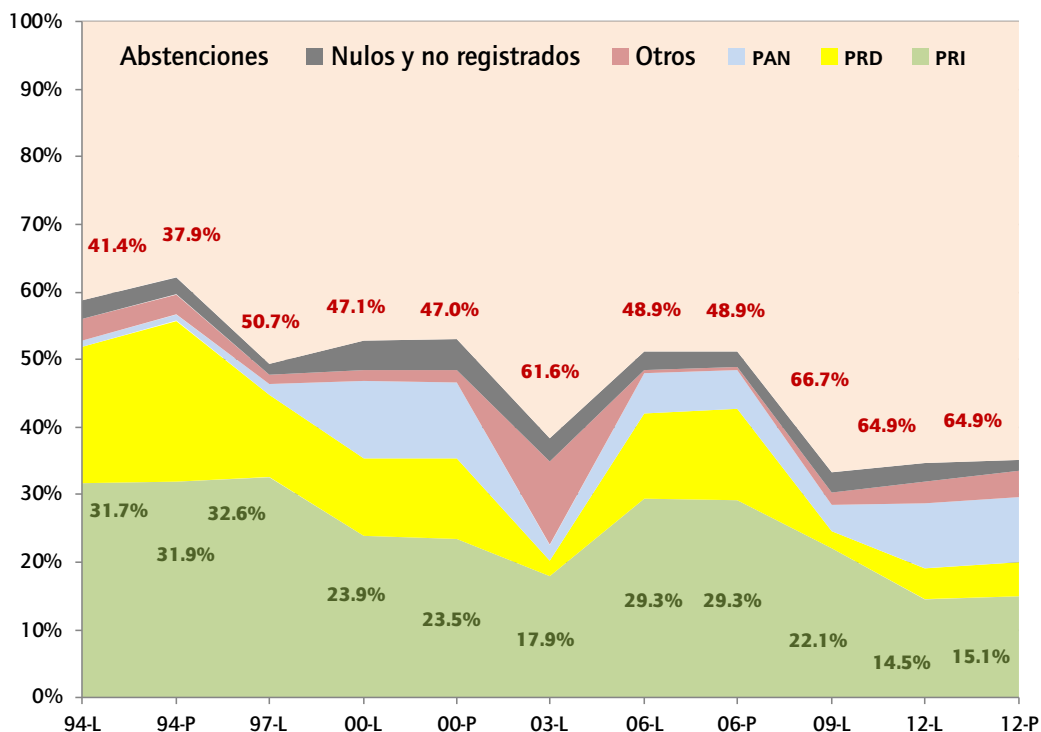
De ahí la posibilidad de analizar el comportamiento electoral en el municipio y en las cuatro secciones que lo conforman. De entrada, llama la atención la patente diversidad político-electoral que se observa en las tendencias agregadas en el ámbito municipal. Si bien es cierto que hasta 2009 el PRI recibe más de la mitad de los votos válidos, la presencia de otras fuerzas políticas organizadas se detecta desde 1994, y se mantiene independientemente de la adopción del régimen de usos y costumbres (véanse gráficas 4 y 5).

Gráfica 4. La aparente hegemonía del PRI en Santiago Choápam



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi-INE (2012).

Gráfica 5. El declive profundo del PRI y de la participación electoral

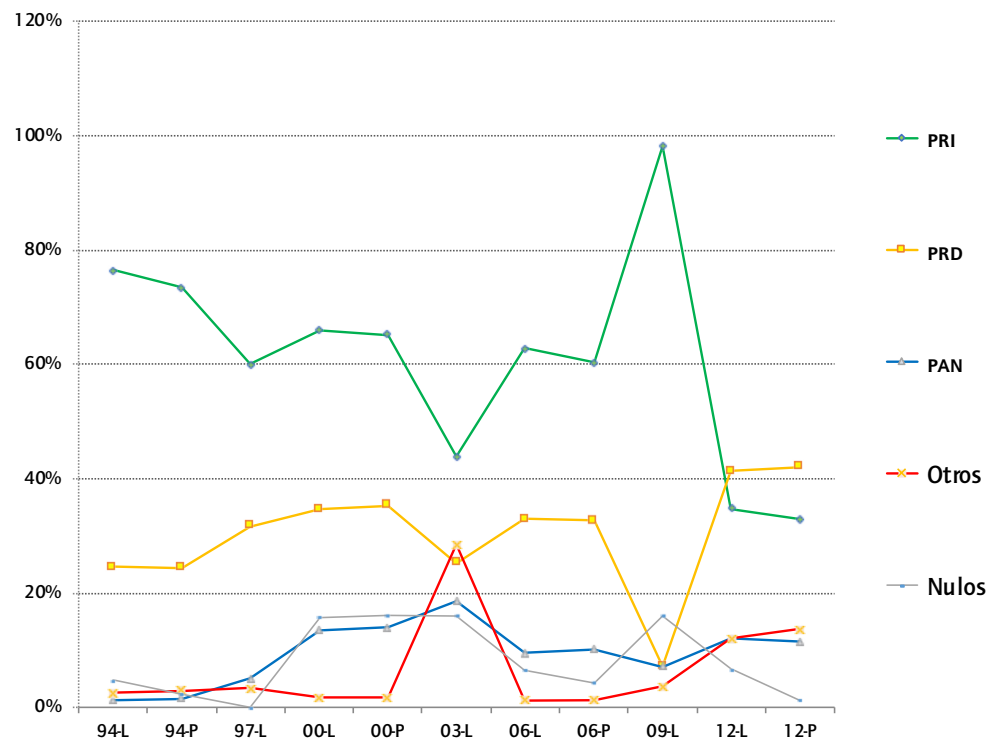
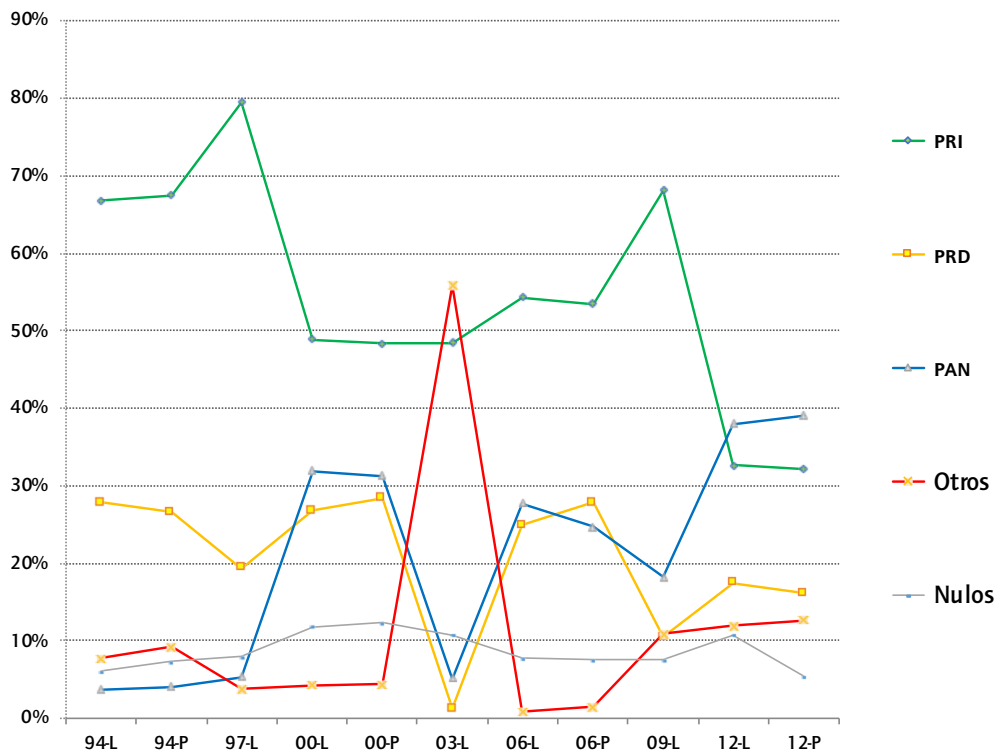


Fuente: Elaboración propia con base en Inegi-INE (2012).

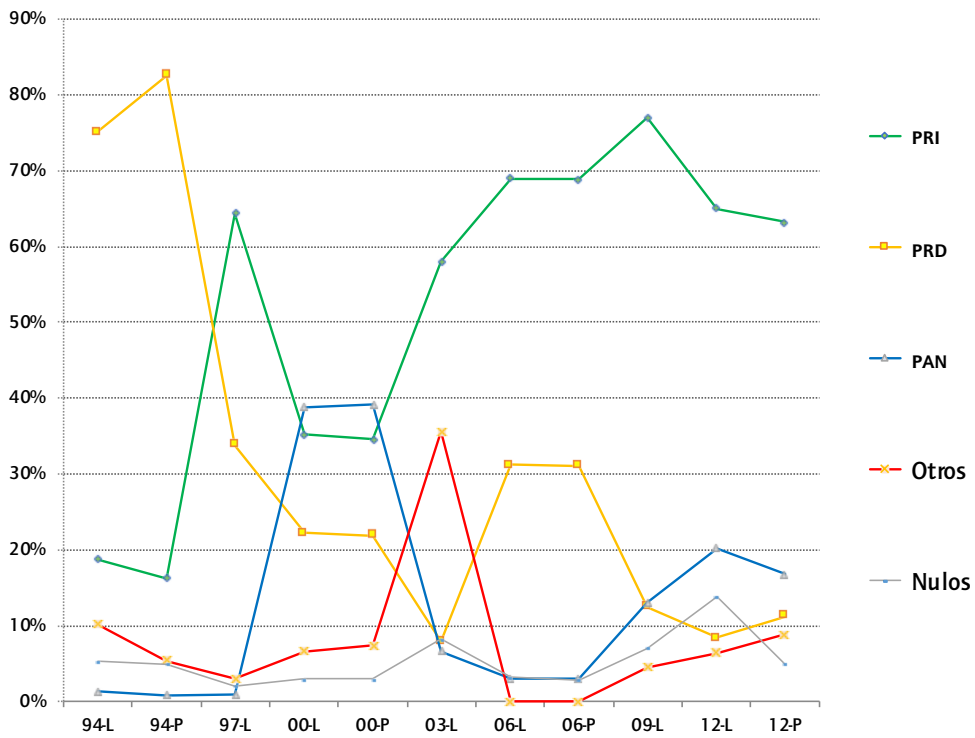
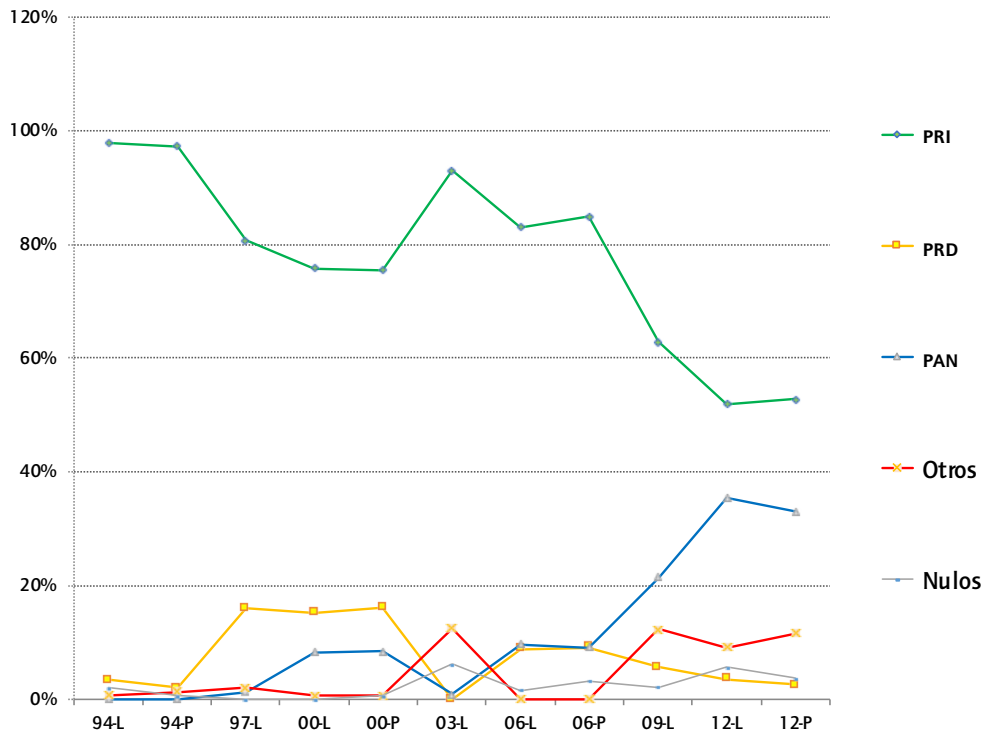
La segunda gráfica es todavía más reveladora, porque permite observar la evolución de la participación electoral y de la capacidad de movilización efectiva de cada grupo, no con respecto al número de votantes, sino en relación con la población en edad de votar. En términos generales, el abstencionismo pasa de 38% en 1994 a 65% en 2012. En cuanto a la capacidad de movilización del grupo gobernante (aliado con el PRI), esta se reduce dramáticamente a lo largo del mismo periodo, pasando de 32% a 15% de la población en edad de votar. En otras palabras, la facción dominante del municipio pierde más de la mitad de su apoyo popular, movilizando apenas a 1 de cada 10 ciudadanos en 2012, como resultado en parte del conflicto poselectoral (véase gráfica 5).

Al desagregar estas tendencias en el ámbito seccional, se observan situaciones todavía más diferenciadas. En este caso, las líneas del conflicto poselectoral no coinciden con las divisiones partidistas, porque en realidad se registra la presencia de facciones panistas, perredistas y petistas en las cuatro secciones. La principal diferencia se da, más bien, en las tasas de abstención electoral, que se mantienen relativamente constantes en la sección de la cabecera, pero disminuyen sensiblemente en las otras localidades para alcanzar 92% en San Juan del Río. En otras palabras, apenas 1 de cada 13 ciudadanos de dicha localidad todavía participa en la elección de 2012, lo que da una idea de la magnitud de la exclusión, del desinterés o del rechazo popular.

Gráficas 6, 7, 8 y 9. Las dinámicas micropolíticas (secciones electorales 1987, 1988, 1989 y 1990)

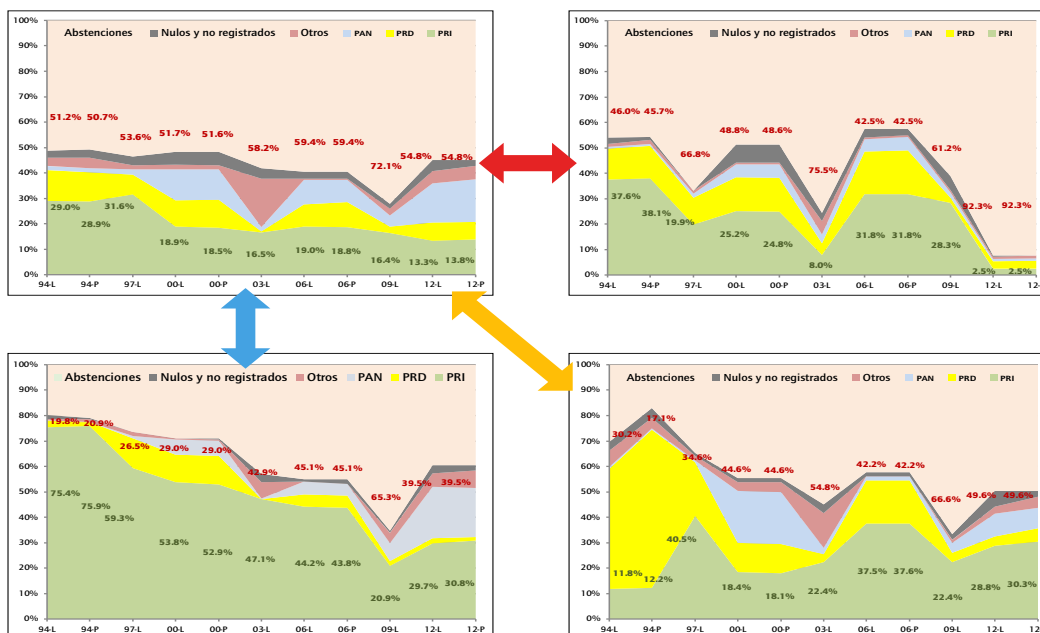


Memoria del VII Observatorio Judicial Electoral



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi-INE (2012).

Gráficas 10, 11, 12 y 13. Las dinámicas micropolíticas (secciones electorales 1987, 1988, 1989 y 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi-INE (2012).

Estas tendencias locales del comportamiento político-electoral ilustran la creciente fragmentación interna y la débil legitimidad de los grupos que compiten por el poder en la comunidad. En estas condiciones, resulta ilusorio concebir la política comunitaria como una voluntad colectiva única y consensual, cuando esta se ha vuelto, en los hechos, al menos tan plural y competitiva como la que caracteriza la política electoral en el resto del estado y del país. Lejos de la imagen de una política incluyente y consensual, la creciente diversidad del voto obliga a repensar la política comunitaria en el contexto actual.

IV. De los tipos ideales a las dinámicas plurales de la política comunitaria

En vista de contribuir a un debate más amplio, profundicemos en tres cuestiones que se derivan del caso analizado. ¿Existe realmente una oposición irremediable entre los usos y costumbres “indígenas” y el derecho positivo “occidental”? ¿Cómo definir de una forma operativa una comunidad o un pueblo indígena? ¿Cómo garantizar los derechos, colectivos e individuales, de las minorías en un contexto de fragmentación y creciente diversidad?

Tradición y modernidad: ¿consenso comunitario versus pluralismo occidental?

Para empezar, hay que reconocer el carácter endógeno de algunos conflictos comunitarios y las estrategias híbridas de los actores. Aunque los partidos políticos nacionales ya no intervienen formalmente en la elección municipal en los municipios por usos y costumbres, estos siguen estando presentes en la política local, al articularse de diversas maneras con las distintas facciones que compiten por el poder en el seno de la comunidad.

En este caso, hay que destacar que el desacuerdo en torno a la definición de las reglas electorales para designar a las autoridades comunitarias tiene un carácter claramente endógeno, y que no resulta de la intervención de partidos “externos” a la comunidad. El problema es, precisamente, que se rompe el acuerdo interno de las modalidades de representación y de participación política, lo que genera tensiones entre las localidades incluidas y excluidas del mecanismo electoral.

Pero lo más interesante es que tanto los actores que ganan como los que pierden el juego electoral reconocen la legitimidad de las autoridades externas y acuden a ellas para exigir justicia. Las autoridades externas aceptan dichas demandas y tratan de procurar justicia, pero no logran generar un contexto propicio para la organización de nuevas elecciones municipales. Este punto es fundamental. Las estrategias de los actores comunitarios no se limitan al ámbito comunitario, sino que le apuestan al arbitraje de instituciones externas para ventilar sus divisiones endógenas y desacuerdos internos. En función de sus posibilidades de éxito, los actores locales adoptan estrategias híbridas y recurren tanto a las normas tradicionales “internas” como a las leyes e instituciones federales “externas” a las que se refieren las distintas partes en conflicto, lo que explica el incremento exponencial de los casos tratados por el TEPJF.

Y curiosamente, dichas divergencias y tensiones entre las interpretaciones encontradas del derecho se trasladan y reproducen, de hecho, entre las mismas autoridades externas, como lo ilustran las posiciones encontradas del instituto electoral local y el TEPJF acerca del caso de Choápam. Así, el Tribunal termina sancionando al organismo electoral local porque este no logra organizar las elecciones extraordinarias. En otras palabras, los desacuerdos rebasan el ámbito comunitario y rebasan la aparente dicotomía entre las normas consuetudinarias “internas” y el derecho positivo “externo”. Ello se refleja en estrategias híbridas y contingentes que combinan ambos repertorios, en un contexto de transformaciones políticas aceleradas, no solo en Oaxaca, sino en todo el país. De ahí la necesidad de analizar este tipo de conflictos, no desde una óptica dicotómica que separe artificialmente lo “interno”/“tradicional” y lo “externo”/“moderno”, sino desde una perspectiva mixta, articulada e intercultural.

¿Qué es un “pueblo”/una “comunidad” indígena?

Otro punto para reflexionar se relaciona con la definición y con la idea abstracta que tenemos de los pueblos indígenas y de la comunidad. Al respecto, la Constitución Política de la república mexicana establece en su artículo 2 que los pueblos indígenas son:

Aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. [Asimismo, la Constitución precisa que] La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas. [Finalmente, establece que] Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Sin embargo, esta definición jurídica no especifica el nivel en el que se organiza concretamente una comunidad o un pueblo indígena. Desde una perspectiva sociológica, ambos conceptos resultan polisémicos y se componen de diversas dimensiones empíricas. En una óptica histórico-temporal, la primera noción se remonta a los llamados “pueblos” o “repúblicas de indios” de la Conquista y del periodo colonial. No obstante, es bien sabido que esto/as no permanecieron al margen de las profundas transformaciones que experimentaron las poblaciones y los territorios que conforman el México contemporáneo, por lo que las comunidades indígenas actuales no son un mero remanente de la época prehispánica, sino el resultado de ese complejo proceso sociocultural.

Contrario a una prenotión recurrente, nuestra concepción de la comunidad tampoco proviene de la época prehispánica, sino de una tradición europea que ejerció mucha influencia en la fundación de las ciencias sociales modernas. Como lo sugiere el pensador alemán Ferdinand Tönnies en 1887, “la comunidad se basa en el consenso de las voluntades, descansa en la armonía y se desarrolla y ennoblece mediante las tradiciones, las costumbres y la religión” (Tönnies citado en Viqueira 2002, 48).

En otras palabras, la oposición teórica que se postula frecuentemente entre la comunidad (*Gemeinschaft*) y la sociedad (*Gesellschaft*) no tiene raíces prehispánicas ni americanas. Fue desarrollada en Europa a finales del siglo XIX y fue exportada posteriormente para ser aplicada a la interpretación de las sociedades “tradicionales” (es decir, no europeas). Por ende, la “comunidad” es un concepto con contenidos de una densidad cultural mucho más importante que la “democracia electoral”. Su interés reside precisamente en el hecho de que nos permite pensar en un problema potencialmente universal: ¿cómo transitamos de contextos sociohistóricos en los que la comunidad es el tipo ideal de organización, a contextos en los que dicha forma organizativa pierde su capacidad para procesar los conflictos políticos, en situaciones de creciente diversificación demográfica, económica y social?

La definición operativa de lo que es una comunidad indígena no resulta menos compleja en una perspectiva geográfica y territorial. Si bien los censos del Inegi permiten distinguir 64 grandes familias lingüísticas en México (además de la lengua dominante, el castellano), estas casi nunca corresponden con las adscripciones identitarias de las comunidades indígenas, estructuradas fundamentalmente en el ámbito comunal. Este último puede variar considerablemente en los distintos estados, e incluso en cada una de las 25 grandes regiones indígenas. Se sitúa numéricamente entre los 803 municipios y las 28,338 localidades que cuentan con más de 30% de HLI, y también se relaciona con los territorios y con las fronteras de los 5,632 ejidos y comunidades agrarias, compuestas por más de 854,000 comuneros y ejidatarios indígenas (Warman 2003, 103 y 136).

La cuestión del nivel en el que se organizan y autoidentifican concretamente las comunidades o los “pueblos” indígenas resulta tan complejo como crucial, ya que es ahí que adquieren sentido las formas tradicionales de participación y de representación, así como las redes de solidaridad comunitarias. Como toda identidad étnica, la indianidad no solamente se apoya en bases objetivas, primordiales e inmutables, sino que depende de procesos complejos de construcción social, contingentes y cambiantes, situacionales y contextuales, relacionales e intersubjetivos. Por ello, las fronteras simbólicas que se crean en estos procesos identitarios son al menos tan importantes como los atributos y contenidos culturales que sirven para objetivarlos.

A pesar de ser muy difícil de definir e identificar, el nivel comunal resulta fundamental para el ejercicio efectivo de los “usos y costumbres”. En Oaxaca, este coincide en muchos casos con el ámbito municipal, o bien con los confines de los ejidos y de las comunidades agrarias. Pero ello no siempre es así, como lo ilustran las incontables agencias que, como San Juan del Río, buscan participación y representación en la presidencia municipal.

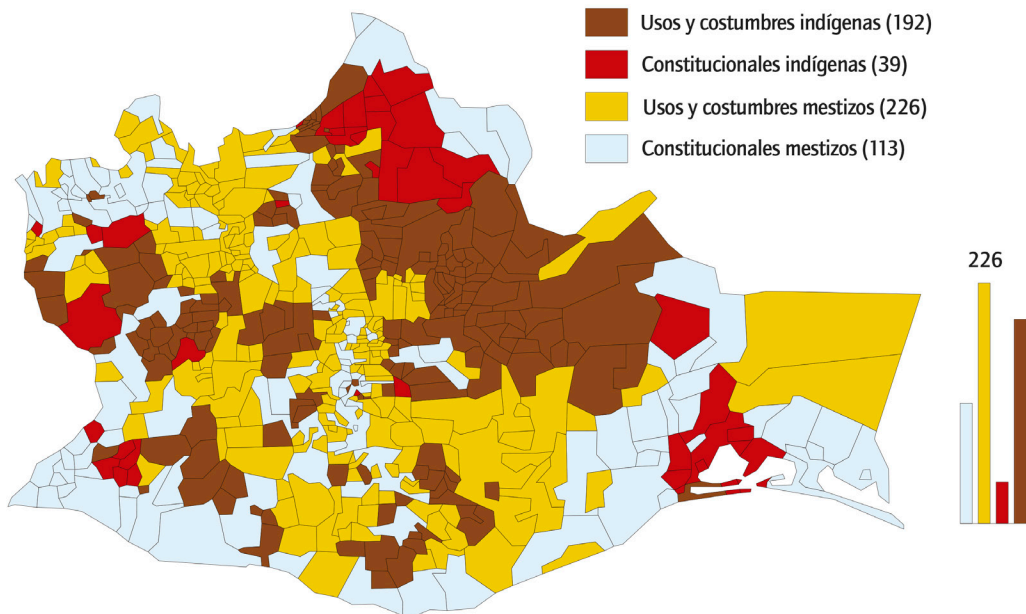
De una forma general, se observan desfases importantes que dificultan la identificación operativa del nivel comunal en Oaxaca. Como es bien sabido, las reformas locales de 1995-1998 se destinaron originalmente a las poblaciones indígenas de Oaxaca. Sin embargo, contrariamente a lo que se pudiera pensar, más de la mitad (54.2%) de los 418 municipios que optaron en aquel entonces por el régimen de usos y costumbres no cuentan con mayorías de hablantes de lenguas indígenas (HLI), mientras que una cuarta parte (25.6%) de los 152 municipios que tienen el régimen electoral constitucional cuentan con mayorías de HLI (véanse cuadro 3 y mapa 5).

Cuadro 3. Composición lingüística de los 570 oaxaqueños. Inegi 2000

Tipo de elecciones	0%-25% hablantes de lenguas indígenas		25%-50% hablantes de lenguas indígenas		50%-75% hablantes de lenguas indígenas		75%-100% hablantes de lenguas indígenas		Total	
	Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)
Usos y costumbres	181	43.3	45	10.8	43	10.3	149	35.6	418	100.0
Constitucionales	94	61.8	19	12.5	16	10.5	23	15.1	152	100.0
Total	275	48.2	64	11.2	59	10.4	172	30.2	570	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi-INE (2012).

Mapa 5. Composición política y lingüística de los municipios en Oaxaca



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2001).

Por otra parte, una investigación realizada en 2008 muestra que si bien 80% de los alcaldes de los municipios uso-costumbristas habían ocupado algún cargo civil antes de ser electos, solamente 45% habían ejercido cargos comunitarios religiosos (Sorroza 2009). En otras palabras, existe un desfase importante entre los municipios que

optaron por el régimen de usos y costumbres, y las comunidades que cuentan efectivamente con sistemas de cargos vinculados con la política local. De ahí la necesidad de distinguir diversas categorías de municipios “constitucionales” (que también pueden ser indígenas y contar con sistemas de cargos tradicionales) y “uso-costumbristas” (que también pueden ser mestizos y estar secularizados), conforme a su composición étnico-lingüística y a su participación efectiva en sistemas de cargos comunitarios cívico-religiosos.

A esta dificultad de identificar de forma operativa las fronteras precisas de una comunidad indígena se agrega el carácter fundamentalmente contingente, dinámico y situacional de la indianidad. Como toda identidad, la identidad indígena se construye socialmente, cambia en el tiempo y no coincide necesariamente con ninguna de las dimensiones mencionadas. Ese es el problema de fondo que surge cuando se estudia la identidad, y la diversidad extrema de las comunidades indígenas de Oaxaca proporciona un excelente ejemplo de ello.

La cuestión del pluralismo, las minorías y la legitimidad

Finalmente, los problemas cruciales que plantean los usos y costumbres en Oaxaca remiten a las cuestiones fundamentales del pluralismo, la secrecía y la universalidad del sufragio, la inclusión/exclusión de las minorías intracomunitarias y la legitimidad de los gobernantes ante los gobernados.

Las elecciones, cuando estas funcionan, son verdaderas fábricas de legitimidad. En regímenes autoritarios sin competencia real ni incertidumbre acerca de los resultados, estas permiten movilizar ampliamente las bases sociales y corporativas que se benefician de alguna forma, o se subordinan simplemente al poder establecido. En regímenes plurales y democráticos, en cambio, estas permiten regular contiendas libres, competitivas e indeterminadas, contribuyendo a la designación, a la revocación y a la renovación de los representantes por los representados.

Pero ni las elecciones libres y competitivas de los sistemas plurales ni las elecciones “sin opciones” de los sistemas autocráticos bastan por sí mismas para generar legitimidad. Como bien lo ilustra el caso analizado, estas también pueden activar tensiones y divisiones añejas, reproduciendo conflictos que ponen a prueba su funcionalidad estabilizadora e integradora. Esta última se compromete y debilita, de entrada, cuando no existe un amplio consenso acerca de las reglas que rigen el juego político-electoral, lo que pone de manifiesto la ausencia de un auténtico consenso que incluya al conjunto de la comunidad.

La posibilidad de producir legitimidad se erosiona todavía más cuando el resultado de las elecciones es rechazado abierta y públicamente por las facciones perdedoras, anulando su utilidad central. Lejos de ser encauzado o resuelto por mecanismos consuetudinarios propios e internos, el conflicto analizado rebasa el ámbito de la comunidad. Son las mismas partes en conflicto las que acudieron a autoridades externas para impugnar

los procedimientos consuetudinarios, con la esperanza de que estos fueran revocados o confirmados de una forma independiente por una autoridad imparcial.

La multiplicación reciente de este tipo de litigios revela así los límites de los mismos usos y costumbres, que pueden volverse insuficientes para garantizar elecciones legítimas en las comunidades rurales e indígenas, exigiendo la intervención de instituciones “externas” que terminan decidiendo, lo que incrementa, a su vez, la incertidumbre acerca de los criterios de validez de los resultados y erosiona su legitimidad comunitaria. Como lo hemos visto, el número de conflictos no ha dejado de incrementarse a lo largo de los últimos años, y algunos de ellos se han vuelto violentos, cobrando un número de vidas alarmante.

En este contexto, el papel del TEPJF resulta clave para regular los conflictos en los municipios por usos y costumbres de Oaxaca. Desde la sentencia histórica del Tribunal en el conflicto de Asunción Tlacolulita en 2000, se ha estado creando una jurisprudencia que obliga a ejercer las elecciones comunitarias en el marco de las garantías constitucionales fundamentales, lo que subraya su pertenencia al sistema jurídico nacional y su articulación con las leyes federales.

Al mismo tiempo, también está surgiendo una conciencia cada vez más generalizada acerca de la utilidad del pluralismo y acerca de la necesidad de incluir a las diversas minorías en las mismas comunidades, que integran crecientemente el voto secreto y otros procedimientos técnicos utilizados por el Instituto Nacional Electoral, en sus propias costumbres políticas locales.

V. Conclusiones

A la luz de estos datos e interrogantes, el conflicto de Santiago Choápam invita a un debate amplio, crítico y plural acerca de las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca. También revela la necesidad de anclar las estrategias y las políticas públicas en conocimientos sólidos, fundamentados en investigaciones empíricas y sistemáticas. La condición minoritaria de las comunidades indígenas en la nación mexicana justifica que estas cuenten con mecanismos propios y legítimos para ampliar sus derechos políticos y electorales. En congruencia con ese mismo principio fundamental de justicia, resulta igualmente importante garantizar la inclusión efectiva de todos los ciudadanos y de todas las minorías en sus comunidades.

Lejos de oponerse a las formas tradicionales de participación y de representación política, las elecciones plurales facilitan que estas puedan ejercerse en el respeto de la diversidad, de las diferencias y de los derechos humanos elementales. Independientemente de los orígenes sociohistóricos y culturales —mesoamericanos o europeos, africanos o asiáticos, indígenas o mestizos— de los usos y costumbres de alguna comunidad en particular, lo que está a discusión son los principios comunes que han de regir los proyectos e ideales de una nación multicultural tan diversa, rica y emblemática como la mexicana.

Para terminar, cabe destacar, una vez más, que la cuestión electoral no es un problema de valores o afinidades culturales, sino una cuestión de diseño de mecanismos institucionales para procesar conflictos en las sociedades. Ello requiere de acuerdos mínimos y de espacios plurales de negociación que permitan acordar reglas consensuales. Dichas reglas no pueden ser dictadas por grupos particulares; tienen que ser aceptadas como legítimas por el conjunto de actores involucrados, empezando por aquellos que son minoritarios y tienen elevadas probabilidades de perder las elecciones.

En el contexto actual de creciente violencia y descomposición social, el país requiere de mecanismos electorales más eficientes que permitan procesar los conflictos políticos de una forma pacífica. Dichos procedimientos institucionales no existían, por cierto, ni en Alemania ni en la mayor parte de las naciones europeas en 1887; fueron inventados y diseñados posteriormente, como resultado de complejos procesos sociopolíticos. De la misma forma, el sistema normativo que regula actualmente las elecciones nacionales en México no fue importado de ningún país particular; fue construido de manera gradual, a lo largo de tres décadas de reformas continuas. Dicho sistema no es ni mayoritario ni proporcional, sino un híbrido que mezcla elementos de ambos principios de una manera original. Para ser precisos, tampoco se trata de un invento singular. Es más bien el resultado negociado de la combinación de fórmulas experimentadas en muchos otros lugares del mundo, que se han ido enriqueciendo de un aprendizaje transnacional de diseño de instituciones para tomar decisiones colectivas en formas pacíficas, si no es que consensuales. En lugar de despreciar dichos mecanismos por sus supuestos orígenes culturales “externos”, necesitamos evaluarlos críticamente a la luz de su eficiencia para prevenir o resolver conflictos político-electorales.

Ningún procedimiento resolverá por arte de magia las incontables tensiones que enfrentamos. Pero sin reglas claras para la designación y la renovación de nuestras autoridades políticas, corremos el riesgo permanente de que la violencia desborde los cauces institucionales. Así nos lo recuerda la trágica masacre ocurrida en Santiago Choápam, que cobró la vida de al menos 10 ciudadanos.

VI. Fuentes consultadas

- Avendaño, Olga Rosario. 2011. “Hay cinco detenidos por matanza de 10 personas en comunidad de Oaxaca”. *CNN México*, 16 de mayo. Disponible en <http://mexico.cnn.com>.
- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2003. *Mapa con lengua predominante en localidades con 40% y más de población indígena, según el volumen de hablantes*. Unidad de Planeación y Consulta. Dirección de Información e Indicadores. Disponible en <http://www.cdi.gob.mx/indicadores/mapa01.html> (consultada el 20 de octubre de 2014).

- IFE. Instituto Federal Electoral. 2012. *Atlas electoral federal de México (1991-2012)*. México: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral-IFE.
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2001. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. México: Inegi.
- Sorroza Polo, Carlos. 2009. Political subsystems in Oaxaca's Usos y Costumbres municipalities: an analysis of the civil-religious service background of Mayors. Ponencia presentada en la conferencia *Reconciling Liberal Pluralism and Group Rights: Oaxaca, Mexico's Multiculturalism Experiment in Comparative Perspective*, 20 de febrero de 2009, American University, Washington, DC.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2012. Expediente SUP-JDC-1640/2012, del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por Andrés Nicolás Martínez, compuesto por diez documentos (la resolución, tres acuerdos y seis incidentes de incumplimiento de sentencia). México: TEPJF.
- Warman, Arturo. 2003. *Los indios mexicanos en el umbral del nuevo milenio*. México: FCE.

Igualdad de género y el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas

María del Carmen Alanis Figueroa*

Sumario: I. Introducción; II. El estado de la cuestión en México: progresos y compromisos en torno a la aplicación de una perspectiva intercultural y de género en la resolución de casos; III. Casos analizados; IV. Avances y desafíos del Poder Judicial de la Federación para lograr efectivo respeto y garantía de los derechos de pueblos y mujeres indígenas, V. Conclusiones.

I. Introducción

Las sentencias que analizaremos en esta mesa de trabajo, si bien denotan la presencia de fuerzas que se oponen a ese mandato, nos permitirán detectar cómo se expresan y cuáles son algunos de los antídotos para su solución, porque debo expresar que mi diagnóstico es que todavía estamos lejos de la igualdad que, por derecho, a las mujeres nos corresponde ocupar en la dirección de los destinos de nuestra nación.

Desde sus inicios la solución de estos casos implicó el enfrentamiento con situaciones complejas; en un primer momento, de desconocimiento del caso concreto, de la situación que imperaba en el momento en el que sucedieron los hechos que eran parte de la demanda, contexto que resultaba fundamental para su resolución.

Posteriormente, la dificultad estribó en un elemento muy particular de estos casos: la cosmovisión de los pueblos y las comunidades indígenas, sus sistemas normativos propios que derivan de esa cosmovisión particular, y el lugar que corresponde a estos sistemas en el orden jurídico nacional, así como la armonización de posibles conflictos con el derecho vigente.

Y ahora llegamos a un terreno de especificidad del juzgamiento intercultural y también con perspectiva de género. Estamos en un espacio en el que nos encontramos, desafortunadamente, con casos lamentables de violación de derechos humanos de las mujeres.

* Doctora en Derecho, ex magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; cuenta con más de 27 años de experiencia en el sector público y recibió la distinción La Mujer del Año 2012.

Cuando se presentan casos de violaciones a derechos humanos de las mujeres, existe la obligación de proteger estos derechos, pero además debe entenderse el sistema normativo interno de la comunidad y conocer sus tradiciones. Por ello, debe buscarse siempre preservar el derecho indígena en la elección de sus autoridades, pero este grado de autonomía no puede servir de base para justificar la restricción de los derechos fundamentales de las mujeres, pues esto tiene una implicación trascendente en la vida social de esa comunidad.

II. El estado de la cuestión en México: progresos y compromisos en torno a la aplicación de una perspectiva intercultural y de género en la resolución de casos

Una de las dificultades con la que nos hemos enfrentado los juzgadores consiste en que se afirma como parte del sistema normativo de una comunidad que tradicionalmente las mujeres no han votado. Sin embargo, de las propias constancias aportadas por quienes alegan tal circunstancia, se advierte que en las elecciones anteriores se ha permitido que las mujeres participen, ya sea mediante el ejercicio del voto activo o voto pasivo en la asamblea general comunitaria anterior.

Entonces el resolver con una perspectiva intercultural, y así lo hemos hecho, se trata precisamente de garantizar la igualdad, pero a partir de las diferencias que tiene cada una de estas comunidades y pueblos indígenas. Necesitamos y estamos obligados a lograr la interacción de los sistemas normativos, estamos hablando de interacción de los sistemas normativos plurales, los propios del Estado por medio de las constituciones, de los tratados internacionales, y los propios de los sistemas normativos tradicionales que pertenecen a ellos, a los pueblos y a las comunidades indígenas.

Necesitamos obligadamente conocer las realidades, conocer las prácticas y lo hemos hecho en nuestras sentencias, acudir a los expertos, a los peritajes antropológicos. Hemos llevado, al terreno de la protección de los derechos políticos y electorales, los principios como el derecho a una consulta previa, las prácticas con los principios internacionales para conocer cuáles son los sistemas normativos que diseñan o que aplican estas comunidades para elegir a sus autoridades, tenemos que conocer cuáles son esas prácticas, a partir de la asistencia de profesionales en el campo etnológico y antropológico. Yo creo que si eso no lo hacemos, estaríamos incurriendo en una posible vulneración de los derechos de las propias comunidades y pueblos indígenas.

Este es un compromiso del Estado mexicano, ya se mencionó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un caso muy concreto, pero ayer también ya se señalaba que la Corte, el Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura trabajan en la formación de una perspectiva intercultural en los juzgadores. Estamos precisamente avanzando en dotar a los operadores judiciales, a los jueces, de estos instrumentos y protocolos para avanzar.

Ante estas realidades y el avance que se ha dado en nuestro país, porque son los propios pueblos y las comunidades indígenas, así como sus integrantes, quienes acuden a la justicia, me parece, y esto lo digo a título personal, que estamos en una etapa de transformación de los principios en los que se construyen los sistemas normativos indígenas.

Es decir, ellos mismos al acudir a estas instancias jurisdiccionales externas o ajenas a sus propios sistemas de justicia interna están variando su propia visión de resolución de controversias. También tenemos que hacernos cargo de los efectos de nuestras sentencias en las comunidades indígenas. Entonces me parece que estamos en un momento muy importante de construcción de los principios que sustentan el sistema de decisión judicial aplicable a casos que involucran a los pueblos y las comunidades indígenas.

En materia de participación política, las mujeres indígenas se encuentran sujetas a una triple discriminación: por el hecho de ser mujeres, pero además por ser indígenas y pobres.

La relatora especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, el pasado 20 de octubre en Nueva York, decía que para las mujeres indígenas los procesos judiciales no son rápidos, efectivos y justos, y ahí es donde estamos trabajando, una justicia efectiva, debemos considerar al individuo o al colectivo, pero sobre todo las particularidades de esas comunidades.

Ayer hice una pregunta: ¿se conocía algún caso en la jurisprudencia interamericana en el que se planteara la violación a derechos humanos por el propio sistema de justicia indígena?, evidentemente haciéndome cargo, y la respuesta fue correctísima: que no podían llegar a las instancias internacionales o interamericanas si no agotaban las instancias nacionales. Pero qué pasa si siempre se encuentra la puerta cerrada, no hay posibilidad de acceso a la justicia. Dejo el tema en la mesa para el debate.

Por otra parte, considero fundamental avanzar en los procedimientos conciliatorios para la solución de las controversias, en los cuales se logren consensos en el interior de la propia comunidad, con sus autoridades y con la participación de la autoridad electoral local en el caso de Oaxaca. Es fundamental fortalecerlo y rediseñarlo, coincido en que la última instancia que es la justicia federal debiera ser la excepción, porque se debería lograr esta conciliación previa y este acuerdo, este diseño de salidas conciliadas.

Asimismo, estimo que tenemos mucho que aprender de los sistemas de justicia tradicional. Considero que deben ser la vía para que los pueblos y las comunidades indígenas resuelvan sus conflictos internos, a fin de respetar su autonomía. Esto lo dejo también como una cuestión que no ha sido planteada formalmente ante las instancias de impartición de justicia.

III. Casos analizados

En los cuatro casos que fueron elegidos para comentar en esta mesa, el común denominador es que la propia autoridad tradicional decide quién participa y quién no. Me parece importante destacarlo porque, de lo anterior, se puede concluir que sí hay respeto a las autoridades de cada comunidad y pueblo indígena. En eso hemos sido bien cuidadosos, porque no se trata de imponer nada. En las sentencias del Tribunal Electoral no se obliga a adoptar un sistema de elección distinto al de la comunidad indígena. En los casos en que ha sido anulada la elección, se vincula a las propias autoridades comunales a determinar la forma de resolver estos temas.

a) Caso de San Juan Cotzocón

La doctora Valladares ya se refirió al caso de San Juan Cotzocón. Se trata de una controversia en la cual se alegó la violación al sistema normativo interno vigente en el municipio al permitir que las agencias municipales participaran en la asamblea general comunitaria, razón por la cual se solicitó la nulidad de la elección de las autoridades municipales en San Juan Cotzocón, Mixe, por sostener que no se habían respetado sus prácticas ancestrales.

En un primer examen, la controversia denotó la aparente colisión entre el derecho de esa comunidad indígena a autodeterminarse con el principio de universalidad del sufragio.

Se trata de una comunidad con una conflictividad activa muy fuerte, pues desde hacía tres años que no se lograba celebrar la elección correspondiente, ya que la cabecera municipal se oponía a la participación de las agencias en la elección. Durante todo ese tiempo el Instituto Electoral local estuvo permanentemente buscando cuál era la mejor solución, a fin de no generar una situación de conflicto que pusiera en riesgo otras cuestiones en la propia comunidad. Finalmente se logró un acuerdo y la emisión de la convocatoria al proceso comicial.

Conforme a esa convocatoria, emitida con el consenso de las partes, se determinó que las agencias municipales eligieran delegados a la asamblea general comunitaria en la cual, como primer punto, se definiría si la votación se realizaría en urnas o a mano alzada.

Estimo que lo más destacado de este caso fue que las propias partes, tanto los actores como los terceros interesados, fueron las que aportaron los medios de convicción que permitieron analizar, con detalle, que las agencias municipales verdaderamente eligieron a sus delegados, y que estos efectivamente participaron en la asamblea general comunitaria electiva, en la que se decidió la forma en que se realizaría la votación.

De acuerdo con las actas de la asamblea ofrecidas por las partes en el juicio, quedó demostrado que fueron los representantes de las propias agencias municipales y la

ciudadanía en general quienes decidieron en la asamblea general comunitaria que la votación fuera por el sistema de urnas.

En la impugnación se alegó que el cambio al sistema de urnas transgredía el sistema normativo interno de la comunidad de San Juan Cotzocón, pues se consideró como una violación a la tradición de la comunidad.

Del análisis de las propias actas, se pudo verificar que la decisión de cambiar el sistema de votación fue válida, pues fue tomada por la mayoría de los asistentes a la asamblea general comunitaria, por lo que se trata de una verdadera decisión autonómica.

Lo que subyacía en el fondo era un conflicto político entre la cabecera y las agencias municipales. Sin embargo, estos problemas internos no debían trascender la decisión tomada por el Tribunal Electoral. Lo que se debía asegurar es que se llevaran a cabo esas elecciones y así fue. La autoridad electoral del estado de Oaxaca es quien ha hecho posible la ejecución de estas sentencias y no lo podemos perder de vista.

Quisiera destacar que la participación de la mujer en ese municipio fue escasa, lo cual denota síntomas de discriminación en su perjuicio. Además, cabe destacar que en la agencia municipal de Emiliano Zapata, perteneciente a San Juan Cotzocón, el 8 de mayo de 2011, miembros de esa comunidad encabezados por un profesor pretendieron linchar a una mujer electa, con el argumento de que en ese lugar mandaban los hombres.

La falta, el atrevimiento de esa mujer, fue encabezar el gobierno de esa agencia municipal con otras dos mujeres, su secretaria y su tesorera. Ello, no obstante de haber logrado su designación como agente municipal en la asamblea general comunitaria, incluso, previo permiso que le concedieron para participar.

Estos ejemplos dan cuenta de lo importante que resulta la implementación de las perspectivas de género e interculturalidad para la impartición de justicia.

Estoy segura de que la justicia tiene aún mayor potencial, ya que debe contribuir a resolver el vergonzante problema de la falta de oportunidades para participar en la política de muchas mujeres pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas.

b) Caso de San Bartolo Coyotepec

Otro caso frontera entre el sistema normativo interno y la participación política de las mujeres ha sido el de San Bartolo Coyotepec. Una de las alegaciones que se hicieron fue que no se trataba de una comunidad indígena, que era un conurbado de la ciudad de Oaxaca de Juárez y que en realidad se trataba de grupos políticos rivales. Obviamente, el tema de la calidad de indígena no se encontraba a discusión, ya que al respecto la Sala Superior siempre ha aplicado el criterio de la autoadscripción, que ya se mencionó el día de ayer.

En este asunto, una mujer indígena demandó a su propia comunidad por elegir siempre y exclusivamente a varones como sus autoridades. Después de hacer un

estudio de las normas ancestrales que imperan en esa comunidad, el Tribunal Electoral encontró que sus usos y costumbres no exigen la exclusión de las mujeres. Fue el gobierno actual de la comunidad el que argumentó una tradición de exclusión que ni siquiera existía. El Tribunal anuló las elecciones y ordenó que en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, se incluyera a mujeres candidatas.

Y ¿qué creen? Cuatro mujeres fueron electas regidoras. Ahora son responsables de las carteras de educación, salud, ecología y alumbrado.

Hace un mes vine invitada, a mi querida Oaxaca, a una conferencia y se me acercó una de las regidoras y me dijo: “magistrada, no nos pagan, ya llegamos, pero no nos pagan y nos dijeron que no nos van a pagar”. En estos casos se podría ir más allá. El Tribunal ha llegado a abrir la puerta de la justicia y a expandir la tutela de los derechos políticos, no solo al acceso al cargo, sino al desempeño del cargo.

Aquí en el terreno de las mujeres tenemos casos documentados en el mundo y en México ya varios de violencia política contra las mujeres se les obliga a firmar sus renunciaciones en blanco, se amenaza a su familia, se les obliga a renunciar al cargo, no se les paga, etcétera. Entonces también tenemos que asegurar que una vez en el cargo puedan desempeñarlo y cuenten con las condiciones para desarrollar todas las actividades inherentes al mismo. Ha sido bien complejo distinguir entre las cuestiones administrativas y las cuestiones relacionadas con el ejercicio del derecho político-electoral.

En este caso de San Bartolo Coyotepec, la propia comunidad diseñó un sistema muy interesante, que ya comentó la doctora Valladares, similar a la primera minoría; lo reconozco muy bueno, consistente en el registro de ternas mixtas de hombres y mujeres. Entonces estas soluciones adoptadas por la propia comunidad son las que fortalecen su autonomía, pues desde el interior decidieron la forma en la cual se incorporaría a las mujeres.

IV. Avances y desafíos del Poder Judicial de la Federación para lograr efectivo respeto y garantía de los derechos de pueblos y mujeres indígenas

Finalmente quisiera referirme o reaccionar a lo que han dicho nuestras ponentes. Estoy convencida de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sus Salas Regionales, en su Sala Superior, se ha hecho cargo de la responsabilidad que esto implica; ha sido práctica arraigada proteger las tradiciones, preservar las costumbres de los pueblos y las comunidades indígenas.

Pero también creo que sería irresponsable no hacernos cargo de avanzar en esta conciliación de los sistemas normativos indígenas con los derechos humanos. Ha sido muy complejo, en el interior de la Sala Superior, avanzar en casos de acciones afirmativas, se han considerado hasta inconstitucionales e inconvencionales, pero finalmente se han aceptado como una manifestación del principio de igualdad.

En la Sala Superior se ha hecho un control de convencionalidad desde antes de la reforma del artículo 1 constitucional. Los casos de género han sido un parteaguas para el Tribunal y los casos de mujeres indígenas nos han permitido adentrarnos y conocer a profundidad, en cada caso que se nos presenta, cuál es la problemática y si estamos ante una verdadera violación de los derechos humanos de las mujeres.

El rezago femenino es mundial y esto, como se decía en la mesa, son datos duros, pero no estamos en un tema cuantitativo: 1% de presidentas municipales en los sistemas normativos internos, no llegamos a 5% de presidentas municipales en el ámbito nacional y un largo etcétera; pero no es lo cuantitativo, sino lo cualitativo.

Yo sí celebro que las mujeres indígenas estén llegando a los tribunales electorales. Celebro, además, el llamado que se hace en los organismos internacionales a que los hombres se sumen a esta causa.

El día de ayer la directora ejecutiva de ONU-Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, hizo un llamado a los hombres a que se sumen a la causa de erradicar la subrepresentación de las mujeres y la violencia contra las mujeres, y estoy convencida de que en esto estamos contribuyendo.

Tenemos que fortalecer y contribuir al fortalecimiento de los sistemas de justicia tradicionales, e insisto en fortalecer esta etapa previa de la conciliación y de las soluciones pacíficas de las controversias.

También celebro que en México ya se esté discutiendo en el Senado una reforma aprobada en la Cámara de Diputados, va a la mitad, para que expresamente se diga en el artículo 2 de la Constitución que las mujeres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los varones. Asimismo, se establece que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de los y las ciudadanas en las elecciones de sus autoridades; esto está en el Senado de la República.

Los casos que se estudian en esta mesa y otras muchas sentencias del Tribunal Electoral en sus distintas Salas está contribuyendo a la construcción de este juzgamiento con perspectiva intercultural y con perspectiva de género.

Para revertir esta situación de desventaja es necesario tener en cuenta las particularidades de las mujeres indígenas, así como el contexto en el cual viven.

Al respecto, Victoria Tauli-Corpuz —relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, en una actividad paralela del Tercer Comité de la sexagésima novena Asamblea General de la ONU, celebrada el 20 de octubre de este año en Nueva York— destacó que “para las mujeres indígenas los procesos judiciales no son rápidos, efectivos, ni justos”.

Asimismo, destacó que para lograr una justicia efectiva se debía considerar al individuo, pero sobre todo a las particularidades de la colectividad indígena.

En esta actividad se presentaron distintos programas de buenas prácticas relacionados con los derechos de las mujeres indígenas y el acceso a la justicia.

Uno de ellos es el “Curso virtual para la incorporación de las perspectivas de género e interculturalidad en el ámbito de la impartición de justicia a nivel federal”.

Es un programa en el que los tres órganos del Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte, Consejo de la Judicatura y el Tribunal Electoral) estamos trabajando con ONU-Mujeres en un curso de formación en línea, en el que confluirán ambas perspectivas: la de género y la intercultural.

En su participación en el foro, Ana Gúezmes, representante de ONU-Mujeres en México, destacó que “el acceso de las mujeres indígenas es fundamental de forma tal que la agenda de desarrollo se encuentre más vinculada a la agenda de derechos humano. El cambio está en marcha pero va muy lento”.

Para lo anterior, el programa tiene como hilo conductor los resultados de la “Primera conferencia mundial de pueblos indígenas” con énfasis en los puntos sustanciales de la Declaración de Beijing y su plataforma para la acción a 20 años de su adopción.

El objetivo de esta acción es proveer conocimientos jurídicos y antropológicos al personal jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, que les permitan incorporar la perspectiva intercultural desde un enfoque de género en el análisis y la solución de casos que involucran personas, pueblos y comunidades indígenas, con especial énfasis en los conflictos que afectan a las mujeres.

Este programa tiene una gran virtud: ser la primera experiencia que se tiene en el ámbito mundial en cuanto a la realización de un proyecto interinstitucional orientado a la protección y garantía del derecho de acceso a la justicia de personas, pueblos y comunidades indígenas.

Con este curso lo que pretendemos es capacitar a miles de magistrados, jueces y secretarios en distintos temas que les permitirán entender, por medio de valoraciones antropológicas, la cosmovisión indígena al resolver asuntos que tengan que ver con esas comunidades.

En su primera generación, el curso en línea inició el 6 de octubre. En él se inscribieron 675 funcionarios de los tres órganos que integran el Poder Judicial Federal: 387 mujeres y 288 hombres.

Se trata de un proyecto único en el mundo con estos alcances: una buena práctica para repetir, profundizar y, sobre todo, aprender.

V. Conclusiones

No quisiera cerrar este apartado sin hacer mención de una buena práctica que hemos adoptado en el Tribunal Electoral. Al resolver los asuntos que involucran a las comunidades indígenas estamos ordenando que se traduzcan a la lengua originaria. Al momento, hemos hecho este ejercicio en seis ocasiones.

El que nosotros nos hagamos cargo de estar preparados como juzgadores para entender esta realidad de los pueblos y las comunidades indígenas es fundamental para

poder avanzar, porque de nada serviría abrir o ensanchar la puerta de la justicia si no somos capaces de juzgar con una perspectiva intercultural y de género.

Estamos en una etapa en que la participación política de las mujeres, en las comunidades y en los pueblos indígenas, radica en el valor de las y los justiciables que se animan a acudir a un tribunal y defender sus derechos, tan pronto como los sienten violados.

Es ahí donde, más que en la teoría, los juzgadores debemos buscar nuevas ventanas de oportunidad que permitan abrir la puerta de la justicia a quienes normalmente las sienten ajenas, lejanas, incluso temibles.

Celebro que desde la Judicatura Federal se haya tomado la decisión de emprender proyectos que permitan difundir los contenidos de las sentencias de las que se encargan de resolver sus controversias en los idiomas de las comunidades indígenas.

Ello permitirá una socialización del derecho que mucho conviene a quienes creemos en la certeza como valor esencial del juego democrático.

Finalmente, es mi convicción que para combatir la exclusión en la toma de decisiones debemos despojar a las instituciones y a las personas de la discriminación, pero también de los paradigmas y criterios alejados de la realidad de las comunidades indígenas.

Debemos buscar en todo tiempo que cualquiera, sin importar su condición, se sienta cercano a los juzgadores y no nos vea como una barrera más para afrontar o para profundizar la desigualdad.

La justiciabilidad de los derechos indígenas en el campo electoral: entre la universalidad de los derechos humanos y el derecho de autonomía

María Teresa Sierra*

Sumario: I. Introducción; II. Puntualizaciones sobre la problemática: universalismo y autonomía; III. Judicialización de los derechos indígenas y expedientes judiciales en lógica de derechos colectivos. Análisis de los casos; IV. Dictámenes periciales y el derecho a la consulta previa. Fortaleciendo la autonomía; V. A modo de conclusión, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

La reforma del artículo 1 constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 —al establecer como eje rector el principio propersona y una perspectiva garantista de los derechos humanos, junto con la constitucionalización de la legislación internacional en la materia— ha tenido implicaciones fundamentales en el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas de nuestro país, establecido en el artículo 2 constitucional. El que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1991), así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Indígenas (2007), entre otras legislaciones, tengan fuerza de ley constituyen avances centrales para la justiciabilidad de los derechos indígenas. Sin duda, estas reformas han traído oxígeno a nuestro anquilosado marco constitucional, que todavía espera una transformación integral más profunda.

El nuevo marco normativo mexicano avanza hacia una visión pluralista siguiendo las tendencias constitucionales de América Latina, si bien aún se debate entre una mirada de minorías y una visión de la libre determinación de los pueblos. Lo distintivo, sin embargo, es que dicho marco normativo esté siendo considerado por los máximos tribunales de justicia del país, como es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)¹ y como sucede también con la Sala Superior del Tribunal Electoral del

* Doctora en Sociología, profesora titular en el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social y coordinadora de la obra *Pueblos indígenas y Estado en México. La disputa por la justicia y los derechos*.

¹ Véase la resolución de amparo interpuesta por la comunidad yaqui referente a la construcción del Acueducto Independencia (SUP-AMP-631/2012) del 8 de mayo de 2013; también la controversia constitucional promovida por el

Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuando se trata de asuntos que involucran a los pueblos indígenas. Dicha apertura constituye, sin duda, un cambio importante en el tratamiento de los asuntos judiciales hacia los pueblos indígenas, lo que contrasta con lo que sucedía hasta hace apenas unos años cuando la visión liberal, monojurídica, impedía abrirse a reconocer los derechos colectivos en el proceso judicial (*cf.* Ortíz 2001; Escalante 2004). Tal es, efectivamente, lo que puede constatarse en los expedientes relativos a los juicios, las controversias y medidas de impugnación que involucran a los ciudadanos y las comunidades indígenas en su demanda por acceder a una justicia electoral que contemple los llamados usos y costumbres, es decir, sus sistemas normativos. El análisis de los expedientes tratados por los magistrados del TEPJF, en los últimos años, confirma un cierto activismo judicial a favor de los derechos indígenas.

Con el fin de contribuir a analizar la forma en que el Poder Judicial está procesando los derechos indígenas en materia de controversias electorales que involucran a las comunidades y los pueblos indígenas, en este texto me concentro en una problemática central referida a la tensión entre la universalidad de los derechos humanos y el derecho de autonomía de los pueblos indígenas. Para avanzar en esta discusión planteo las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cómo se expresa en los expedientes analizados la contradicción entre las concepciones universalistas de los derechos humanos y los derechos colectivos de los pueblos indígenas?
- 2) ¿Qué revelan las controversias presentadas en torno a la conflictividad local y lo que podría plantearse como derechos de minorías?
- 3) ¿De qué manera la autoridad electoral está respetando el derecho de autonomía de los pueblos indígenas?
- 4) ¿Qué dilemas enfrenta la justiciabilidad de los derechos indígenas en el campo electoral?

A lo largo de este texto argumento que con la constitucionalización del derecho indígena es de notar los avances importantes dirigidos a reconocer la libre determinación y el pluralismo jurídico; sin embargo, se destacan limitaciones en el propio marco jurídico del Estado que exige procesar los juicios desde la visión individual del ciudadano, si bien están juzgando asuntos colectivos. Esto genera una contradicción que puede jugar en contra de los mismos derechos indígenas tutelados al procesar la diferencia desde una lógica de ciudadanía individual y de minorías culturales, lo cual puede tener el efecto de invisibilizar la complejidad de los procesos. Se observa así una tensión entre la exigencia de reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades vía usos y costumbres y la exigencia de responder

municipio de Cherán en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (SUP-CON-32/2012) del 29 de mayo de 2014.

la demanda de minorías o individuos que ven afectados sus derechos en las colectividades.

Antes de entrar al análisis de los casos, me interesa hacer algunas puntualizaciones acerca de la problemática planteada para destacar el marco de referencia analítico que guían mis observaciones.

II. Puntualizaciones sobre la problemática: universalismo y autonomía

Las reformas legales de los últimos 20 años en México y en América Latina apuntan al reconocimiento jurídico de la pluralidad y los derechos indígenas (Stavenhagen 2008; Sieder 2002; Yrigoyen 2012). Aunque existe una amplia literatura del tema, lo que aquí preciso enfatizar es que la transformación legal ha tenido un impacto importante en las concepciones mismas del derecho y del Estado, al cuestionar el paradigma universalista y centralista del Estado moderno occidental. El pluralismo jurídico —es decir, la existencia de diversos sistemas jurídicos en un mismo campo social— contraviene las visiones arraigadas del derecho moderno que excluyó a otros sistemas jurídicos, para convertirse en la única referencia del derecho estatal (*cf.* Santos 1998; Merry 2006; Wolkmer 2001). En este sentido el reconocimiento del derecho indígena en el marco de la constitucionalidad del Estado mexicano (Gómez 2013) simboliza uno de los cambios más contundentes con relación a un modelo de Estado/derecho que históricamente negó la existencia de otros sistemas jurídicos, desde lógicas de racismo jurídico. A diferencia del derecho moderno centrado en el individuo, el derecho indígena pone en el foco a las identidades colectivas como producto de historias de exclusión y colonización, vinculadas a una determinada cosmovisión y a una territorialidad.

La titularidad de los derechos indígenas está centrada en el colectivo, sea comunidad o pueblo indígena, lo que implica lógicas radicalmente distintas a las propias del derecho occidental con base en las cuales se actualiza el derecho a la diferencia y a la libre determinación de los pueblos indígenas, tal como lo reconoce el marco legal del Estado mexicano. De esta manera, se ha buscado responder a la tendencia pluralista vigente en las distintas constituciones latinoamericanas. Los cambios legales en México son menores si los comparamos con los marcos normativos de países como Ecuador, Bolivia y Colombia, que reconocen jurisdicciones indígenas y han realizado transformaciones muy importantes en la estructura del Estado hacia apuestas plurales, interculturales y descolonizadoras (Yrigoyen *op. cit.*). Los avances normativos en México hay que situarlos en este horizonte para ubicar sus alcances y sus retos.

Las reformas en México (2001, 2011), en su sentido más emancipador, apuntan a reconocer la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas, no obstante, junto con ello, emergen también otras problemáticas referidas al procesamiento de

la diferencia interna, es decir, una política de minorías que demandan su inclusión en términos no discriminatorios. ¿Qué están revelando dichas voces minoritarias en el interior de las comunidades indígenas y hasta qué punto consiguen procesar sus reclamos en las comunidades y los pueblos indígenas? ¿Es el espacio del derecho estatal el lugar para procesarlas? En países como Colombia se han planteado salidas que parten de afirmar el máximo reconocimiento a la autonomía indígena, por medio del establecimiento de mínimos jurídicos para garantizar el respeto de los derechos humanos, tal como se establece en la sentencia de tutela de la Corte Constitucional de Colombia (T-349/1996): dichos mínimos jurídicos se refieren al derecho al debido proceso, a la no tortura y al derecho a la vida y el cumplimiento del debido proceso en el contexto cultural específico. De esta manera, la Corte colombiana ha potenciado al máximo las decisiones de las autoridades indígenas desde el reconocimiento del derecho propio en el principio de diversidad étnica y cultural. ¿Es este el modelo que el Estado mexicano debería aplicar?

Coincido con la perspectiva garantista que aplica la visión más amplia del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, lo que no significa que no deban establecerse restricciones para proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas. El reconocimiento de las minorías —por cuestiones de religión, género, opciones sexuales— en el interior de las comunidades indígenas es, sin embargo, un tema de debate que las propias comunidades están enfrentando e incorporando a sus regulaciones internas, como parte de la misma interacción con el Estado y la sociedad nacional. Es decir, hay que cuestionar las miradas que tienden a esencializar a las comunidades indígenas, como entes fuera de la historia y del poder, y al hacerlo tienden a visualizarlas como espacios en los que se violan los derechos humanos. Como todo grupo social, las comunidades se transforman y están insertas en los procesos de la sociedad global, si bien desde contextos de desigualdad estructural que las suele excluir de sus “beneficios”.

Es finalmente esta historia de exclusión y colonización la que ha marcado en buena medida las formas materiales de vida de las comunidades, y es en esos espacios que han conseguido reproducir sus identidades y cosmovisiones, muy vinculadas a sus territorios. El reconocimiento pleno de la libre determinación y la autonomía significa que se dé prioridad a las decisiones colectivas que se toman en asamblea y se activan desde las autoridades indígenas legitimadas, lo que resulta central para la sobrevivencia misma de las comunidades. Es decir, el respeto a la jurisdicción indígena debe implicar validar las formas propias de gobernar y ejercer la autoridad, lo que no excluye que se establezcan límites en torno a los derechos humanos que deben discutirse desde los propios contextos y por las autoridades indígenas. Hoy en día, ese es el caso con la mayoría de las comunidades y los pueblos indígenas que han traducido a sus propios lenguajes, a sus gramáticas culturales, las concepciones de derechos humanos más globales, en un proceso de vernacularización de los derechos humanos (Merry 2006).

Los expedientes analizados, como veremos a continuación, revelan, sin embargo, que el principio a la libre determinación se enfrenta continuamente a la exigencia de procesar la diferencia desde una lógica de la ciudadanía individual y de minorías cultu-

rales. Esto es particularmente notorio en las controversias electorales que se están procesando en las instancias judiciales del Estado que limita el alcance mismo del derecho a la libre determinación. Los trabajos recientes acerca de las impugnaciones electorales en Oaxaca muestran que las reformas constitucionales multiculturales han sido diseñadas desde el lenguaje de la inclusión de minorías culturales, lo cual ha venido a transformar el escenario político de los gobiernos locales.²

Es en este contexto en el que hay que situar el debate en torno al universalismo y al particularismo de los derechos humanos para rebasar los dualismos conceptuales que suelen plantearlos como dos polos de una relación inconmesurable. Hay autores como Boaventura de Souza Santos que rebasando dicha dicotomía destacan el potencial emancipatorio o regulatorio de los derechos, como algo que debe verse desde su contexto y no en la abstracción (1998).

Otro elemento recurrente que suele marcar las anteojeras liberales en los operadores de justicia es lo que llamo “El mito de las comunidades indígenas como violadoras de los derechos humanos”. Es decir, existe una tendencia a descalificar de entrada el derecho indígena o a mirarlo con gran reserva como un espacio en el que lo colectivo no permite la expresión de la diferencia, no hay, sin embargo, igual preocupación para mostrar cómo los indígenas sufren de manera sistemática la violación de sus derechos cuando se enfrentan a la justicia estatal. En lo siguiente avanzo algunas líneas para desmontar ese mito que resulta central para continuar con el análisis de los expedientes.

¿Cómo se expresa la contradicción entre el universalismo de los derechos humanos y los derechos colectivos de los pueblos indígenas y hasta qué punto expresa una paradoja?

La preocupación recurrente en el campo legislativo y judicial cuando se habla de la tensión entre los derechos humanos individuales y los derechos colectivos vinculados al ejercicio de la libre determinación tiene que ver con la idea de que el ejercicio de autonomía es proclive a violentar los derechos individuales. En el campo del derecho electoral moderno esto se expresaría con la idea de que las prácticas del derecho indígena para elegir a sus autoridades deben garantizar el derecho ciudadano de votar y ser votado, lo que implica que a cada ciudadano le corresponde un voto.

Diferentes estudios han mostrado el papel central de las asambleas comunitarias en la elección de autoridades, siguiendo una diversidad de procedimientos que van desde el voto a mano alzada, la elección a partir de planillas, el voto en urnas, la formación de filas, etcétera. Tales procedimientos, reconocidos por la ley como usos y costumbres, dan cuenta de la vitalidad de los sistemas normativos indígenas y de su capacidad para conjugar la voz colectiva con la participación individual de los ciudadanos, los

² Esta problemática es abordada desde una perspectiva de la antropología del Estado por Julio Ricardo Méndez en su investigación doctoral en curso acerca de la gubernamentalidad en los municipios por usos y costumbres en Oaxaca. El estudio de los administradores municipales y las impugnaciones electorales apunta a mostrar las formas en que el Estado procesa los conflictos municipales en el marco de una disputa por el poder local (Méndez 2014).

cuales, más que plantear una contradicción con los principios universales de elección, son una prueba de la capacidad renovadora del derecho indígena y que los llamados usos y costumbres son respuestas generadas por las comunidades indígenas para atender sus dinámicas y necesidades (Velásquez 2012; Sierra y López 2013).³ Dichos usos y costumbres no corresponden a las prácticas atávicas que sobreviven a un pasado, sino a las formas actuales en que los pueblos resuelven sus controversias y eligen a sus autoridades.

Los modelos de elección se encuentran fuertemente arraigados en las cosmovisiones propias de los pueblos indígenas y —con más o menos fuerza, de acuerdo con la fuerza de las identidades— en las condiciones históricas que las han reproducido. ¿Cómo se expresa en estos contextos el disenso individual? ¿Cómo se procesa y qué revela acerca de las dinámicas colectivas? ¿Involucran conflictos individuales o colectivos?

Veamos a continuación esta problemática a partir del análisis de cinco sentencias del TEPJF.⁴ Me interesa destacar la manera en que la Sala Superior del Tribunal Electoral y las distintas instancias judiciales estatales y regionales del sistema electoral del país han considerado el reclamo que hacen los actores locales para el ejercicio de los derechos políticos, en particular el derecho a votar y ser votado, en el marco de normas jurídicas que reconocen el derecho a elegir por usos y costumbres, y cómo se expresa en ellas la tensión entre los derechos humanos y los derechos colectivos; es decir, cómo se pone en juego la perspectiva universalista de los derechos y del ejercicio a la libre determinación.

III. Judicialización de los derechos indígenas y expedientes judiciales en lógica de derechos colectivos. Análisis de los casos

Lo primero que llama la atención es la gran cantidad de controversias e impugnaciones de elecciones locales que están llegando a los órganos electorales locales, regionales y federales. De acuerdo con los datos estadísticos del TEPJF relativos a los medios de impugnación por usos y costumbres, se destaca un aumento exponencial de asuntos atendidos de 2012 a 2014 que pasaron de 56 a 881. En una sociedad que reconoce el pluralismo jurídico muchos de los asuntos que están llegando a las Salas Regionales

³ El concepto de “usos y costumbres” es colonial por medio del cual se ha tendido a minimizar las normas propias de los pueblos indígenas, negándoles su condición de norma jurídica. Si bien el lenguaje de los usos y costumbres ha sido apropiado por las autoridades y los pueblos indígenas en el marco de las políticas de reconocimiento, habría que discutir su alcance y pertinencia como referente de juridicidad. Los pueblos indígenas en Colombia rechazan el término y prefieren utilizar el de derecho propio (Sierra y López 2013).

⁴ En el marco del VII Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral, realizado en la ciudad de Oaxaca (del 3 al 4 de noviembre), se me solicitó considerar en el análisis cinco sentencias elaboradas por el TEPJF, las cuales son la base de los análisis que desarrollo en este texto.

del TEPJF, muy probablemente, no deberían salir de la jurisdicción indígena, o bien deberían resolverse en las instancias de apelación local. Esta no parece ser, sin embargo, la tendencia; cualquier conflicto está siendo judicializado, lo cual no solamente satura las cortes, sino que también obliga a los actores locales a construirlos en el lenguaje jurídico del derecho, lenguaje especializado que la mayoría no maneja, por lo cual deben acudir a los intermediarios jurídicos, los abogados, a quienes deben pagar por su trabajo.

Para el análisis de los casos sigo el siguiente procedimiento: destaco primero sus particularidades, señalando el derecho violado, las formas de resolverlo, el sentido en que, en estos casos, se expresa la tensión entre universalidad y autonomía, los actores implicados y, por último, me interesa destacar una serie de limitaciones y constantes que revelan los casos respecto a los contextos y las problemáticas que están enfrentando, poniendo en relevancia la visión antropológica y sus aportes al análisis de lo jurídico.

Casos analizados

Corresponden a 5 expedientes de casos que han sido resueltos por la Sala Superior del TEPJF, lo que ha significado que han pasado por las diferentes instancias, siguiendo la vía local, la estatal, la regional y la federal, como última instancia.

De comunidades indígenas de Oaxaca son 3 casos, 1 de Hermosillo, Sonora, y 1 más de San Luis Acatlán, Guerrero. Con el fin de sintetizar la información de cada asunto elaboré un cuadro que ayuda a tener una visión global y particular de los mismos. No tengo el espacio para desarrollar cada uno en particular, remito a las notas para ello. El cuadro sintetiza el agravio que involucra el caso, la litis, el/los sujetos que están involucrados, las instancias que procesan el caso, así como el derecho reclamado. Todos los casos involucran una disputa del procedimiento electoral en el marco de los usos y las costumbres, legalmente reconocidos.

Cuadro 1. Síntesis de casos

Expediente	Agravio	Litis	Sujeto	Instancia	Derecho reclamado y resolución
Ayuntamientos de Hermosillo y de Ptitiquito, Sonora. SUP-REC-189/2012.	Se impugna constancia de regidor étnico propuesto por la autoridad tradicional seri en dos ayuntamientos.	Designación acorde a los principios de la libre determinación. Cargo electo para gobernador tradicional. Se confirma la resolución de la Sala Regional en contra del Consejo Estatal Electoral.	Impugnan 3 ciudadanos seris que de acuerdo con la autoridad tradicional seri no tienen legitimidad para el cargo y no fueron electos.	Consejo Estatal local. Sala Regional. Sala Superior.	No se aplican los requisitos de elegibilidad constitucional. Se aplica la excepcionalidad con base en la libre determinación.

Continuación.

Expediente	Agravio	Litis	Sujeto	Instancia	Derecho reclamado y resolución
San Juan Ozolotepec, Oaxaca. SUP-JDC-637/2011 y acumulado.	Elección de concejales sin acuerdo de la asamblea. Saber leer y escribir. Conflictos internos.	Validez o no de la decisión del TEEO. Se confirma la decisión.	Reclaman vecinos (diversos ciudadanos). Asamblea apoya la decisión de la autoridad.	TEEO. IEEO. Sala Superior.	Definir los criterios de la elección en la asamblea.
San Jerónimo Sosola, Oaxaca. SUP-REC-2/2011.	Inconformidad por procedimiento de elección. Tener 25 años cumplidos.	Si la Sala Regional tenía derecho a anular la elección. No se confirma.	Ambas partes, vecinos de las comunidades. Problema de minorías.	CGIEE. Sala Regional. Sala Superior.	Diferentes interpretaciones de usos y costumbres. La resolución defiende la autodeterminación de la asamblea.
Ánimas Trujano, Oaxaca. SUP-REC-440/2014 y acumulados.	La Sala Regional validó las elecciones de concejales (síndico y regidor) sin respetar los acuerdos.	Si es conforme a derecho que las autoridades definan los procedimientos. Se revoca.	Ciudadanos que se oponen: 362. Autoridades electas.	TEE. Sala Regional. Sala Superior.	Tensión entre las autoridades electas y los ciudadanos. Respeto a los acuerdos de la asamblea. Destacar el número de quien se opone.
San Luis Acatlán, Guerrero. SUP-JDC-1740/2012.	Se niega el derecho a elegir por usos y costumbres a las autoridades municipales.	Si la decisión del IEEO viola los derechos.	Ciudadano respaldado por las actas de la asamblea de 130 comunidades de 9 municipios.	IEEO. CEEO. Sala Superior.	Verifica la vigencia de los sistemas normativos. Consulta. La libre determinación y autonomía.

Fuente: Elaboración propia.

1. Particularidades y procedencia

La mayoría de los casos revelan una conflictividad interna que remite a los procedimientos de elección con base en usos y costumbres, salvo el último caso, de San Luis Acatlán, que muestra un conflicto entre los actores locales y el órgano electoral, ya que está en juego la posibilidad de realizar elecciones con base en usos y costumbres. Esto tiene una gran trascendencia porque significa un cambio que legalmente cuestiona la vía de partidos y genera muchas expectativas en otras comunidades y municipios.

* *En el caso que involucra actores del pueblo indígena Seris provenientes de Punta Chueca, para ocupar cargos de regidor étnico en el ayuntamiento de Hermosillo y en el ayuntamiento de Pitiquito, en Sonora.* SUP-REC-189/2012, 14 de septiembre de 2012. Se cuestiona la elección de un regidor étnico en el ayuntamiento municipal. En este caso tres ciudadanos impugnan a quien ha sido propuesto por la autoridad tradicional. La discusión es acerca de los criterios de elegibilidad definidos legalmente (la ley dice que quien sea candidato debe dejar el cargo 90 días antes de la elección), y si es válido aplicar los criterios de excepcionalidad por tratarse de pueblos indígenas.

La Sala Superior confirma la resolución de la Sala Regional del TEPJF de respetar los criterios de elegibilidad definidos por la autoridad tradicional del pueblo seri de Punta Chueca, con base en los usos y costumbres locales, respetando la libre determinación. Lo que llama la atención aquí es que sean solamente tres ciudadanos seris quienes impugnan la decisión de las autoridades tradicionales y, con ello, sus métodos de elección. Se trata en este caso de ciudadanos seris a los que el gobernador tradicional no les reconoce la jerarquía necesaria para ocupar dichos cargos.

* *San Juan Ozolotepec, Mihautlán*. SUP-JDC-637/2011, 8 de junio de 2011. En esta comunidad indígena de Oaxaca se impugna la elección extraordinaria de concejales, en el ayuntamiento municipal. Al parecer son algunos ciudadanos que cuestionan los procedimientos de la asamblea y el que se hayan establecido criterios que, se considera, van en contra de los usos y costumbres, como el “saber leer y escribir”, para asumir el cargo de concejal.

La Sala Superior da entrada a la demanda de los ciudadanos porque no se respetaron los procedimientos y se impusieron las cargas excesivas de prueba, pero finalmente resuelve que los agravios son infundados y valida la decisión de la Sala Regional y del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO). En este caso se revela una conflictividad local en la agencia municipal que se traduce en bloqueos, control del agua, entre otros aspectos. Dichos problemas, que parecen importantes, sin embargo, no se retoman en el juicio como argumentos importantes, ni tampoco se profundiza en esta información, por lo que resulta difícil saber cómo incide la conflictividad en el proceso. La Sala reconoce el derecho de la asamblea de establecer criterios de elegibilidad con base en sus usos y costumbres.

* *San Jerónimo Sosola, Oaxaca*. SUP-REC-2/2011, 9 de marzo de 2011. Se impugna la resolución de la Sala Regional Xalapa que anula una elección de concejales, y se confirma la decisión del órgano local (Consejo General del Instituto Estatal Electoral a favor del ciudadano Emilio Mayoral). Se cuestiona también el procedimiento de la elección y el que no se haya respetado los acuerdos de la asamblea y el derecho a definir los criterios para elegir a las autoridades. La asamblea decide que la elección sea por voto y urna; no obstante, algunos vecinos cuestionan el procedimiento porque no fue por asamblea, por lo cual la Sala Regional anula la elección. La Sala Superior del TEPJF considera que el requisito de elegibilidad de 25 años como edad mínima no viola ninguna prescripción, ya que es una decisión de la asamblea establecer los requisitos para los cargos de concejales. Por lo que confirma la decisión del Consejo General del IEEO y valida la elección.

En este caso se revela una fuerte conflictividad interna, ambas partes se reconocen como vecinos, si bien la parte que impugna prueba que siguió los procedimientos validados en la asamblea, incluyendo el definir criterios de edad para asumir el cargo. De nueva cuenta los usos y costumbres son discutidos, lo que implica una disputa recurrente para su legitimidad. En este caso, se establecen los criterios de edad mínima para asumir el cargo de 25 años que la Sala Regional considera que violentan los usos y

costumbres. No obstante, en una interpretación diferente, la Sala Superior argumenta que la asamblea tiene el derecho de establecer los criterios de elección, entre ellos, la edad, con base en el ejercicio de su libre determinación. Según se establece en la resolución judicial:

La Sala Superior ejerce el control jurisdiccional de constitucionalidad, a fin de reparar, en forma efectiva, la violación cometida en perjuicio de la comunidad de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, puesto que se les privó del derecho a elegir a sus autoridades del ayuntamiento municipal, según sus normas (la que establece la edad mínima para acceder a un cargo), procedimientos y prácticas tradicionales (a través de la decisión que adoptaron las asambleas comunitarias respectivas) como una forma propia de gobierno interno (SUP-REC-2-2011, 49).

De esta manera, la sentencia de la Sala Superior aplicó una perspectiva no discriminatoria y amplia para respetar la decisión de la asamblea como máximo órgano de representación comunitaria. Este caso dio lugar a dos jurisprudencias que van en esta dirección.⁵

* *Ánimas Trujano en Oaxaca*. SUP-REC-440/2014, 19 de marzo de 2014. Se impugna la sentencia de la Sala Regional que validó la elección de concejales. Una vez más, la Sala Superior revoca la sentencia de la Sala Regional y confirma el acuerdo del órgano local. En este caso, se aceptó la elección del presidente municipal, pero no la del síndico y de los regidores porque no se siguió el procedimiento previsto en la asamblea.

La resolución destaca que se vulnera el principio de la libre determinación al elegir candidatos sin seguir el procedimiento adecuado establecido en la asamblea, con lo cual se afecta el derecho a votar y ser votado. Se destaca, asimismo, las garantías que deben darse a las mujeres para garantizar su participación en condiciones de equidad, no obstante, no se ve a lo largo del proceso que las mujeres estén disputando un lugar como concejales, si bien sí son parte de quienes impugnan la elección. Lo que llama la atención con relación a este punto es el énfasis respecto a un derecho, el derecho de las mujeres, que no se está reclamando.

Lo relevante de este caso es que son 364 los ciudadanos que cuestionan la decisión tomada por las autoridades municipales y el órgano electoral, lo cual otorga una mayor legitimidad al juicio y, finalmente, la Sala Superior sí resuelve a favor de la voz colectiva porque los actores documentan las irregularidades en el procedimiento de la elección. Se busca analizar cada actuación no solo el resultado.

Este caso resulta de gran interés para documentar cómo la corte procesa el reclamo del colectivo, el cual revela una tensión entre las autoridades municipales y los ciudadanos. Aquí la Sala Superior reconoce la legitimidad del reclamo de los ciudadanos.

⁵ TEPJF, Tesis XLI/2011 “Comunidades indígenas normas que integran su sistema jurídico” y Tesis XL/2011 “Comunidades Indígenas. Integración de Asamblea General Comunitaria (Legislación de Oaxaca)”. Coordinación de Jurisprudencia. Seguimiento y Consulta. Dirección de Consulta y Difusión, ms., 53-4.

* *San Luis Acatlán, Guerrero*. SUP-JDC-1740-2012, 13 de marzo de 2013. En este caso se impugna la negativa del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero a la petición de elegir a las autoridades por la vía de usos y costumbres en los distintos municipios del estado.

La Sala Superior argumenta que se negó el derecho a la comunidad indígena de San Luis Acatlán de elegir a sus autoridades vía usos y costumbres sin una fundamentación adecuada. En este caso, a pesar de que son 130 las actas levantadas en 18 municipios de la región de Costa Chica, Montaña y Centro del estado de Guerrero, la resolución es solo para el municipio de San Luis Acatlán, ya que quien interpone el juicio ciudadano es de ese municipio. Se exige que se realicen los medios probatorios para verificar la vigencia histórica de los sistemas normativos en San Luis Acatlán para ver la procedencia de una consulta con el fin de definir si es procedente que se elijan las autoridades por vía de usos y costumbres. El antecedente directo de este juicio es el caso de Cherán en Michoacán, en el que la Sala Superior ordenó la realización de una consulta después de un juicio ciudadano, impulsado por la comunidad indígena de Cherán.

Este caso involucra una cadena de acciones que revelan, por un lado, los obstáculos interpuestos por el órgano electoral local para impedir que se llegue a la elección vía usos y costumbres en el municipio, por otra parte, la decisión de los ciudadanos, y particularmente de quien interpone la demanda, de presionar para que se abra esta posibilidad. El proceso involucra varios momentos del juicio ciudadano que implica recursos a los dictámenes periciales y estudios diversos para verificar la procedencia de una elección vía usos y costumbres, y la posterior realización de una consulta, así como dos incidentes de inejecución de sentencia que apuntan a garantizar el ejercicio del derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas de San Luis Acatlán. Llama la atención la determinación de los actores locales de dar seguimiento al proceso y exigir a las instituciones electorales locales que transparenten el procedimiento. En este proceso es de destacar el compromiso asumido por los magistrados de la Sala Superior del TEPJF para exigir a las instituciones electorales locales que cumplan con los procedimientos para garantizar el derecho de la comunidad indígena de San Luis Acatlán (en realidad, las comunidades indígenas de San Luis Acatlán) de elegir a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres.

2. ¿Cuáles son los derechos impugnados y cuáles los límites de cada caso en términos del ejercicio del derecho de libre determinación?

En lo siguiente avanzo algunas líneas de análisis, considerando los derechos violados, especialmente el derecho a la libre determinación, y la tensión que se revela desde la perspectiva de la excepcionalidad de no aplicación de la ley en algunos casos.

Un primer nivel de análisis muestra que, en los casos analizados, los conflictos municipales en Oaxaca, y en el caso de Sonora, se dan por pugnas internas. En todos ellos,

no se cuestiona la vía de la elección por los usos y costumbres, al parecer todos los actores concuerdan con ello. El caso del municipio de San Luis Acatlán revela otra problemática: aquí se trata de un conjunto de ciudadanos y organizaciones que buscan abrir la vía de los usos y costumbres en la elección municipal, cuestionando con ello la vía partidaria, hecho que en el estado de Oaxaca ha quedado reconocido desde 1995.

Los expedientes revelan una conflictividad recurrente entre los ciudadanos, las autoridades municipales o tradicionales, y la decisión de las asambleas, y solo el último caso, el de San Luis Acatlán, involucra un conflicto entre la autoridad electoral estatal y los ciudadanos. En el caso de los seris, en Sonora, se disputa la representación de un regidor étnico en el ayuntamiento, lo que revela las tensiones entre quienes se reconocen como autoridades tradicionales y ciudadanos (3) que pretenden ocupar el cargo. Mientras en San Juan Ozolotepec, Mihautlán, y en San Jerónimo Sosola, Oaxaca, se discuten los criterios y el procedimiento de la elección, como el hecho de que las autoridades “sepan leer y escribir” (San Jerónimo Sosola), o el establecimiento de una edad mínima (25 años) para ocupar el cargo, en ambos casos la Sala Superior respalda la decisión tomada en la asamblea y reconoce la libre determinación para establecer los criterios legítimos, además de hacer valer el argumento de excepcionalidad de la ley. Mientras que en el caso de Ánimas Trujano, son los ciudadanos que impugnan la decisión de la autoridad electa y su cabildo de elegir regidores y síndico municipal sin considerar el acuerdo de la asamblea. En este caso se trata de 364 ciudadanos que con sus firmas avalan el cuestionamiento y exigen que se realice una nueva elección para estos cargos. En todos estos casos, se discuten el procedimiento y la legitimidad de la elección, considerando el punto de vista de la asamblea y la defensa de la libre determinación. Cada caso, sin embargo, es particular y es el contexto el que va a definir las formas que asume la elección.

En el caso de San Luis Acatlán sale a relucir la disputa de los actores locales por abrir espacios en el campo de la representación política municipal para incorporar la vía de los usos y costumbres, siguiendo el ejemplo de Cherán y de Oaxaca. El estado de Guerrero es la cuarta entidad con un porcentaje importante de población indígena y una buena cantidad de municipios están interesados en esa modalidad, como se vio en la demanda interpuesta, que en un inicio fue respaldada por las actas de asambleas de 114 comunidades y 9 municipios. El juicio promovido por Bruno Plácido Valerio solo procedió para el caso de San Luis Acatlán, porque fue él quien lo presentó, no obstante, es visto como un referente de lo que pueden solicitar otros municipios y comunidades indígenas de la Costa Montaña, de ahí su relevancia. En este juicio, como bien señala Parastoo Anita Mesri:

El máximo tribunal electoral del país ordenó al Instituto Estatal Electoral del Estado de Guerrero (IEEG) encargar a las instituciones especializadas dictámenes periciales y estudios para determinar la vigencia histórica de los sistemas normativos propios de las comunidades indígenas de San Luis Acatlán, ante la negación del IEEG de aceptar la solicitud de cambio de régimen. En caso de que esto se verificara ordenó asimismo la realización de consultas previas, libres e informadas para que las comunidades del mu-

nicipio por medio de sus asambleas comunitarias y en ejercicio de su autonomía decidan si quieren cambiar al régimen de usos y costumbres (*cfr.* Mesri 2014).

De esta manera los magistrados del TEPJF se han comprometido a exigir que se respete el principio de libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas de Guerrero, ante el Instituto Estatal Electoral de Guerrero, que se ha distinguido por interponer una serie de obstáculos para su cumplimiento. De manera recurrente este órgano electoral —a diferencia de su contraparte en Oaxaca, que se distingue por apoyar estos procesos— no parece estar abierto a facilitar el cambio de régimen en la elección de autoridades en el ámbito municipal. Los hechos, sin embargo, revelan que las comunidades indígenas de San Luis Acatlán y sus organizaciones están decididas a avanzar en esa dirección ante la caída del prestigio del sistema de partidos y, sobre todo, ante la sistemática exclusión que han sufrido para acceder a los cargos y para incidir en la gestión de los recursos. El proceso, sin embargo, ha sido tortuoso y, a casi dos años de haberse iniciado, la sentencia del TEPJF respecto a la exigencia de realizar una consulta en San Luis Acatlán sigue en curso de cumplimiento.

3. ¿Qué nos revelan estos casos para el análisis de las problemáticas vinculadas con la representación política y con la tensión entre el universalismo de los derechos y la autodeterminación?

Actores en el proceso judicial y las voces disidentes. Se distinguen dos principales dimensiones: por un lado, es de notar la centralidad del ciudadano como el actor que inicia la demanda o juicio ante las instancias electorales, lo que realiza muchas veces en representación de las comunidades o de las organizaciones. Este procedimiento parece no permitir distinguir el peso del actor colectivo en la acción judicial. Por otro lado, también es cierto que un solo individuo, o un número mínimo, siempre puede impugnar el proceso electoral y cuestionar las decisiones tomadas en la asamblea. Parece ser esta la vía en la que se están procesando las diferencias internas, sean individuales o de grupo, y el espacio dado a estas denuncias en la Sala Superior revela una cierta cautela al juzgar para no afectar a las posibles minorías. No parece ser esta la mejor vía para garantizar el derecho colectivo ni tampoco la legitimidad de una impugnación; expresa efectivamente una importante contradicción en la medida que la autonomía es un derecho colectivo y se están definiendo los derechos que involucran las formas del gobierno propio y la elección de la autoridad municipal. Tal es, por ejemplo, lo que parece haber sucedido en el caso seri, en el que al parecer tres ciudadanos, sin arraigo en el pueblo seri, cuestionaron el procedimiento seguido por la autoridad tradicional.

La conflictividad local y su incidencia en el juicio. Los expedientes ofrecen luces acerca de las tensiones internas y las disputas por el poder local, lo que significa también disputar el contenido de los usos y costumbres. Varios de los expedientes revelan una serie de conflictividades que rebasan el proceso mismo electoral y dan cuenta

de un tejido social confrontado, por lo que el procesamiento de las disputas electorales puede extenderse, generando, con ello, ciertos “vacíos de poder” que están siendo llenados por medio de los administradores municipales generando nuevas problemáticas (*cf.* Méndez *op. cit.*). No es la competencia de las autoridades electorales locales y federales dirimir este tipo de conflictos, pero sí tienen la responsabilidad de propiciar la certidumbre que faciliten los acuerdos locales.

Las exclusiones, ¿asunto de minorías? La literatura acerca de los usos y costumbres en Oaxaca destaca la recurrencia de conflictos debido a la demanda de minorías de participar en el proceso electoral y a ser votadas, hace falta mayor información para comprender lo que está en juego en las disputas locales, considerando la subjetividad y la visión misma de los vecinos. De esta manera, se podría saber, por ejemplo, si realmente la demanda de participación de las mujeres implica procesos de exclusión, o son parte de los recursos de impugnación colectivos para cuestionar a las autoridades (*cf.* caso antes mencionado). No se trata de no apoyar el acceso equitativo a los cargos electorales para las mujeres, pero sí de conocer los reclamos desde sus contextos y desde las lógicas comunitarias; solamente de esa manera se podría establecer si quienes demandan son realmente disidentes excluidos o grupos de poder local con su propia agenda.

Libre determinación y autonomía, los riesgos: En este mismo sentido habría que preguntarse si habría otros canales para atender la conflictividad local antes que pasar los casos a las instancias judiciales locales y federales. Si bien los magistrados del TEPJF se han distinguido por un manejo sensible y respetuoso de los derechos indígenas, las decisiones en el sentido emancipador no están garantizadas en la misma corte, ya que dependen, en buena medida, de las personas; por lo mismo, en Colombia también habría que fortalecer las instancias de apelación y conciliación local para conseguir acuerdos siempre en la mirada del respeto a la libre determinación y los derechos humanos.

Los límites del municipio como instancia que constriñe el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas. El municipio como instancia de gobierno no responde a los modelos de gobierno de los pueblos indígenas, es más bien una instancia colonial impuesta por el Estado que ha forzado la rearticulación de los pueblos indígenas sin haber realmente en ellos. Esto mismo ha propiciado disputas internas y nuevas regulaciones; sin embargo, han debido sujetarse a ella para sobrevivir y, por lo mismo, en muchos casos la disputa por el poder municipal para introducir la vía de los usos y costumbres termina desdibujándose o generando fuertes problemas (*cf.* Sierra 2005). En los casos analizados es, sobre todo, el de San Luis Acatlán el que revela de manera clara esta problemática. La disputa por la representación municipal vía los usos y costumbres se enfrenta a los intereses de la población mestiza y de los grupos locales de poder, también indígenas, que defienden la vía de los partidos, por lo que ven afectados sus intereses por esta posibilidad. No obstante, las lógicas partidarias han excluido a los pueblos indígenas de participar en la toma de decisiones, en las políticas públicas y en el acceso a los recursos. Después de 1988 cuando la disputa por el poder munici-

pal se volvió atractiva, debido, en buena medida, a la llegada de partidas municipales del ramo 33, se instaló el multipartidismo, y las comunidades indígenas se insertaron en las redes corporativas del poder, como entes subordinados, pero sin poder acceder al poder municipal (Dehouve 2001).

La posibilidad de recurrir a la elección vía los usos y costumbres es, por tanto, vista por las comunidades indígenas de San Luis Acatlán como una alternativa para participar en las decisiones del municipio que afectan a sus comunidades en la política pública, en el acceso a los recursos desde una perspectiva que apuesta por una democracia participativa e incluyente, en la que quienes sean autoridad estén obligados a rendir cuentas y a tomar decisiones de manera colectiva y transparente. De alguna manera, es esto lo que revela el caso de San Luis Acatlán en el que las comunidades indígenas ven en la vía de los usos y costumbres una posibilidad de fortalecerse como pueblos sin dejar de interactuar con los actores mestizos. Los promoventes de la consulta han insistido en que esta se realice no solamente en las comunidades indígenas, sino también en los propios sectores mestizos de la cabecera, dado su peso en la cabecera municipal y con el fin de evitar futuras impugnaciones.

Tal propuesta, sin embargo, resulta difícil de resolver desde el lenguaje de los derechos indígenas, ya que el derecho a la consulta previa, libre e informada solo reconoce a los colectivos indígenas. Esto es, efectivamente, uno de los principales dilemas que enfrenta actualmente el proceso en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.

IV. Dictámenes periciales y el derecho a la consulta previa. Fortaleciendo la autonomía

El caso de San Luis Acatlán resulta también emblemático para analizar dos aspectos centrales referidos a las exigencias establecidas por la Sala Superior del TEPJF para garantizar el acceso a la justicia de las comunidades indígenas interesadas en cambiar a la vía de los usos y costumbres para la elección municipal: la exigencia de estudios y dictámenes periciales antropológicos para verificar la vigencia histórica de los sistemas normativos en los municipios indígenas de San Luis Acatlán y, en caso de verificarse, la realización de una consulta a la población del municipio para que manifiesten su acuerdo o no de cambiar de método de elección. El expediente de San Luis Acatlán involucra un largo proceso, hoy en día en curso, que revela dos principales dimensiones: por un lado, la decisión de las comunidades de impulsar el proceso y disputarlo en términos legales y, por otro lado, los enormes obstáculos impuestos por los órganos electorales estatales para impedirlo. Detrás de esta tensión, se encuentran los intereses de los partidos políticos que se ven directamente afectados.

El caso de San Luis Acatlán revela la cadena de obstáculos que interponen los poderes locales ante la posibilidad de que se instaure dicho sistema en el municipio de San Luis Acatlán, en lo que intervienen dos razones más de fondo: la pérdida del control de los caciques mestizos, que se verán obligados a compartir el poder y, por otro lado, el

que esta demanda corra como reguero de pólvora en el estado, siguiendo el ejemplo de Oaxaca, lo que se ve como una amenaza al *statu quo*. Esto afortunadamente no ha sido el criterio de la Sala Superior del TEPJF en sus decisiones judiciales, lo que constituye un enorme respaldo para las comunidades y organizaciones indígenas del municipio.

V. A modo de conclusión

¿Dilemas y retos en la justiciabilidad de los derechos indígenas en el campo electoral?

1. Es de notar la apertura de la Sala Superior del TEPJF —así como también de las otras instancias del sistema— para hacer justiciables los derechos indígenas en el campo electoral, poniendo en el centro la nueva legislación nacional e internacional desde una mirada garantista y de interpretación maximalista de los derechos humanos. Esto conlleva un cambio significativo respecto del tratamiento de los derechos colectivos en el campo judicial electoral. La pregunta, sin embargo, sigue siendo en torno a las implicaciones de estos procesos para reducir lo que Rodolfo Stavenhagen, en su papel de relator de los derechos humanos de los pueblos indígenas, destacó como: “La brecha de la implementación” (Stavenhagen *op. cit.*), y quien se refirió con esto a la distancia entre el nuevo marco legal internacional en materia de derechos indígenas y la distancia para hacer efectivos los derechos. A partir del análisis realizado se puede afirmar que hay avances importantes en esta dirección, pero aún falta camino por recorrer para arraigar el pluralismo jurídico en la práctica judicial.

2. En esta dirección, se distingue una tensión como efecto de la inclusión de las lógicas plurales y colectivas en el derecho estatal que cuestiona el paradigma decimonónico de la modernidad occidental, centrado en el individuo. El gran dilema tiene que ver con el sentido en que los derechos colectivos de autonomía y libre determinación en los procesos de elección que involucran a las comunidades y los municipios indígenas violentan o no los derechos de los ciudadanos a votar y ser votado. Lo que pareciera ser una apuesta infranqueable debe analizarse desde una perspectiva procesal que sitúe el contexto histórico y de poder en el que han construido sus vidas los pueblos y las comunidades indígenas, y dé cuenta de las transformaciones que viven dichos colectivos que los está llevando a discutir los mecanismos internos para procesar las diferencias sin dejar de fortalecer sus vínculos con la comunidad. Sin duda, no es un proceso fácil y muy comúnmente suelen imponerse lo que se considera como el derecho colectivo, las decisiones tomadas en asamblea. Esto es efectivamente uno de los principales retos que enfrentan los magistrados del TEPJF cuando discuten los conflictos electorales, especialmente en el interior de los municipios y las comunidades indígenas.

3. Las sentencias analizadas abren nuevas interrogantes que había que considerar en una perspectiva de largo término para destacar el sentido en que los procesos judiciales

ante el TEPJF están abriendo nuevas grietas y provocan nuevas conflictividades, o bien están contribuyendo a bajar las tensiones. Resulta importante analizar los efectos del cambio electoral en su perspectiva histórica para valorar si con este proceso se está fortaleciendo o no la libre determinación y las autonomías indígenas o, más bien, se está teniendo el efecto contrario de debilitarlas o subordinarlas.

4. Por último, está vigente la inquietud de preguntarse si es el espacio del derecho estatal el lugar para procesar las diferencias internas, o habría que buscar otras alternativas más arraigadas y cercanas a los espacios locales, con la legitimidad de procesar los agravios sin tener que pasar por el filtro de los tribunales estatales, que por más garantistas que sean, su acción implica necesariamente el entrometerse en las dinámicas comunitarias con efectos impredecibles. Sin dejar de pensar en la necesaria coordinación de respeto entre la jurisdicción del Estado y la jurisdicción indígena, hace falta valorar de manera más profunda lo que significan la libre determinación y la autonomía como derecho electoral. El TEPJF debería ser la última instancia de las disputas electorales e intervenir solamente en los casos graves, y su intervención debería garantizar la plena vigencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Así como en Colombia habría que discutir cuáles serían los mínimos jurídicos/los criterios para decidir que un asunto debe salir de la jurisdicción del Estado.

VI. Fuentes consultadas

- Coordinación de Jurisprudencia. Seguimiento y Consulta. 2014. *Democracia igualitaria. Criterios jurisprudenciales para la equidad de género e inclusión de comunidades indígenas*. México: TEPJF.
- Dehouve, Danielle. 2001. *Ensayo de geopolítica indígena. Los municipios tlapananecos*. México: CIESAS.
- Escalante, Yuri. 2004. Pluralismo jurídico o asimilacionismo legalizado. Ponencia presentada en el “IV Congreso de la Red Latinoamericana de Pluralismo Jurídico (Relaju)”, del 17 al 20 de agosto, en Quito, Ecuador.
- Gómez, Magdalena. 2013. “Los pueblos indígenas y la razón de estado en México: elementos para un balance”. *Nueva Antropología*, vol. XXVI, núm. 78, (enero-junio): 43-62.
- Méndez García, Ricardo. 2014. *Gubernamentalidad en Oaxaca: reformas e impugnaciones electorales como administración del Estado*. Proyecto de doctorado del posgrado en Antropología Social del CIESAS, abril de 2014, Ms.
- Merry Engle, Sally. 2006. *Human rights & gender violence: translating international law into local justice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mesri Hashemi-Dilmaghani, Parastoo Anita. 2014. “Pueblos indígenas y su lucha por la autodeterminación”. *La Jornada de Michoacán*, 17 de agosto, sección Política. [Disponible en <https://issuu.com/lajornadamich/docs/mic-16082014> (consultada el 11 de diciembre de 2014)].

- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 1990. *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Sesión 76. México. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314 (consultada el 11 de diciembre de 2014).
- Ortíz, Héctor. 2001. *Informe: impacto del marco jurídico vigente en el reconocimiento de la diferencia cultural a procesados indígenas*. México: INI.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Ilsa.
- Sentencia SUP-AMP-631/2012. Actores: Jesús Ceviza Espinoza, Florentino Buitimea Yoquihua, Ignacio Jiménez Flores, Hipólito Jiocamea Yoquihua y Mario Luna Romero. Autoridad responsable: director general de Impacto y Riesgo Ambiental. Disponible en http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/engrosepdf_sentenciarelevante/12006310.002-1712_0.pdf y http://www.escri-net.org/sites/default/files/Aclaracion%20de%20sentencia%20SCJN_0.pdf (consultada el 12 de diciembre de 2014).
- SUP-CON-32/2012. Actor: Municipio de Cherán, estado de Michoacán. Autoridad responsable: Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/29052014PO.pdf (consultada el 12 de diciembre de 2014).
- SUP-JDC-637/2011 y acumulados. Actores: Jerónimo Cruz Ramos y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-00637-2011.htm> (consultada el 11 de diciembre de 2014).
- SUP-JDC-1740/2012. Actor: Bruno Plácido Valerio. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1740-2012.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SUP-REC-2/2011. Actor: Emilio Mayoral Chávez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/53_sup-rec-2-2011.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SUP-REC-189/2012. Actor: Genaro Gabriel Herrera Astorga. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/REC/SUP-REC-00189-2012.htm> (consultada el 4 de noviembre de 2014).

- SUP-REC-440/2014 y acumulados. Actores: Álvaro Benítez Carballido y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00440-2014.htm> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- T-349/1996. Actor: Ovidio González Wasorna. Autoridad responsable: Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional de Colombia, compuesta por los magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-349-96.htm> (consultada el 12 de diciembre de 2014).
- Sieder, Rachel, ed. 2002. *Multiculturalism in Latin America, indigenous rights, diversity and democracy*. Londres: Palgrave.
- Sierra, Teresa. 2005. “Derecho indígena y acceso a la justicia en México: perspectivas desde la interlegalidad”. *Revista IIDH* 41 (enero-junio): 287-316.
- Sierra, María Teresa y Liliana López. 2013. *El dictamen pericial antropológico y los sistemas normativos indígenas en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero*. Manuscrito inédito.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1988. *Derechos indígenas y derechos humanos en América Latina*. México: IIDH/El Colmex.
- . 2008. *Los pueblos indígenas y sus derechos*. París: UNESCO.
- Tesis XL/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011, 51-2.
- XLI/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011, 52-3.
- Velásquez, Cristina. 2012. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. México: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- Wolkmer, Antônio Carlos. 2001. *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una cultura no directo*. 3.^a ed. São Paulo: Alfa-Omega.
- Yrigoyen, Raquel. 2012. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. En *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, coord. César Rodríguez-Garavito, 139-59. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Autonomía indígena, derechos humanos y Estado nacional

Wolfgang Gabbert*

Sumario: I. Introducción; II. Casos a analizar;
III. Conclusiones, IV. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Desde la independencia de España en los comienzos del siglo XIX, las élites criollas en las repúblicas que emergieron en América Latina buscaron convertir sus países en sociedades culturalmente homogéneas y bien integradas. Por ello, la presencia de grupos indígenas en el territorio estatal se consideraba un impedimento para el desarrollo nacional. El Estado se concebía como unitario y a los ciudadanos como iguales ante la ley, por lo menos en la teoría.¹ En consecuencia, la mayoría de los gobiernos intentaron fomentar la aculturación y la asimilación de los indígenas mediante medios coercitivos o educativos, incorporándolos en relaciones económicas capitalistas. Sin embargo, grandes sectores de la población indígena (y no indígena), especialmente en las áreas rurales, han quedado excluidos económica, política y socialmente de la sociedad nacional dominada por las élites blancas y mestizas. En general, los sistemas de administración de justicia no han correspondido a las condiciones de vida de los grupos indígenas ni de las clases subalternas. Sin embargo, la situación ha cambiado drásticamente en los últimos 30 años.

La propagación de los derechos de las minorías y de los pueblos indígenas es ampliamente aceptada por la opinión pública internacional.² Esto se debe en gran parte al intenso trabajo político de numerosas organizaciones indígenas, especialmente de América del Norte y América Latina, que han emergido a partir de la década de 1960 del siglo XX en el ámbito local, nacional e internacional. Estas organizaciones, además de reclamar mejoras económicas, sociales y culturales, exigen frecuentemente

* Doctor en Sociología, catedrático de Antropología y autor del primer estudio de fondo acerca de la etnicidad y desigualdad social en Yucatán.

¹ En la realidad, los derechos políticos han quedado limitados por mucho tiempo para grandes grupos de la sociedad como, entre otros, las mujeres, la población indígena o analfabeta.

² Recientemente la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas que establece en su artículo 34: "Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos" (DUDPI 2007).

derechos políticos. Reclaman autonomía política y el estatus de “pueblos” para los grupos indígenas, lo que implica el reconocimiento del derecho indígena consuetudinario.³

Ello ha contribuido a cambiar las actitudes de muchos gobiernos frente a la cuestión étnica en general y al pluralismo jurídico existente en particular. En muchos países, se realizaron reformas constitucionales —entre ellas en México— reconociendo el carácter multicultural de las naciones latinoamericanas y —por lo menos en cierta medida— las prácticas políticas y jurídicas de los grupos indígenas como válidas.⁴

En México, este proceso se realizó de forma acelerada; entre otras causas, por las repercusiones políticas de la insurrección neozapatista del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994. Después de estos sucesos y confrontados con la discusión intensa y conflictiva acerca de la autonomía indígena que se desarrolló, los gobiernos federales y estatales han elaborado diferentes proyectos con el fin de fomentar los derechos indígenas en el país. Un número considerable de los estados mexicanos ha introducido nuevas instituciones y formas de jurisdicción, supuestamente más cercanas geográfica y culturalmente a la población rural indígena.⁵ El carácter y el alcance de los cambios legislativos y de las nuevas instituciones son muy variados, porque abarcan una amplia gama de temas: desde cuestiones de la representación política y del desarrollo económico hasta aspectos relacionados con la educación y la salud.⁶

Sin embargo, la eficacia de los mencionados cambios legislativos —tanto en México como en otros países— ha sido limitada en mayor o menor medida por diferentes razones. Una de las causas es la falta de la legislación necesaria para implementar los cambios constitucionales, otra causa es el requerimiento en muchos casos de coordinar las prácticas indígenas con las nacionales. En consecuencia, los tribunales deben enfrentar el reto de resolver estas lagunas legales con sus juicios por medio de la interpretación de la legislación existente. Tal situación no es de ninguna manera única ni limitada a los derechos humanos; por ejemplo, en Alemania el derecho acerca de los conflictos laborales ha sido, en una parte importante, el resultado de los tribunales alemanes.⁷

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha expresado claramente su posición ante esta problemática. En un caso acerca de los procesos electorales en comunidades indígenas de Guerrero, subrayó que la falta de legislación secundaria no debe servir de argumento para negar solicitudes que se pueden interpretar como actos de autogobierno, considerados, a su vez, como un derecho humano:

³ Véase, por ejemplo, Gabbert (1999); compárese con Regino (2001).

⁴ Guatemala 1985, Nicaragua 1986, Brasil 1988, Colombia 1991, Paraguay 1992, México 1992 y 2001, Perú 1993, Argentina 1994, Bolivia 1994, Ecuador 1983 y 1998. Véase, por ejemplo, Van Cott (2000).

⁵ Para una discusión acerca de las instituciones en los estados del sur de México, véase Gabbert (2011a).

⁶ Véase, por ejemplo, López (2002).

⁷ Véase, por ejemplo, Däubler (2011, 49-58).

El reconocimiento y protección del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas no puede ser soslayado argumentando que tenga que ser contemplado, detallado o desarrollado por las leyes secundarias, porque lo importante es que tal derecho se encuentra contenido en la Carta Magna y en los referidos instrumentos internacionales, cuya imperatividad y posición normativa suprema resultan indiscutibles.⁸

Además se refiere a una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aclarando que

Los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.⁹

También la Sala Superior subrayó, acorde con lo anterior, que

En los asuntos sometidos a su conocimiento los jueces tienen la obligación de aplicar de manera directa las disposiciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos, no obstante que las partes involucradas en el litigio no los hagan valer.¹⁰

Ello significa en la práctica, por ejemplo, que a pesar de que no exista una legislación que explícitamente reconozca el derecho a elegir autoridades indígenas mediante usos y costumbres propios, los indígenas tienen derecho a pedirlo porque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo consideró como “contenido fundamental” del derecho al autogobierno;

Lo cual encuentra relación con uno de los principios básicos de todo régimen democrático: el consenso de los gobernados respecto de las personas que fungirán como gobernantes.¹¹

Como principio general estableció la realización de una interpretación amplia de la legislación “que potencie los alcances de los derechos indígenas”.¹²

Otro problema importante para la implementación de la autonomía de las poblaciones indígenas es decidir el lugar o nivel en el que debería empezar tal derecho. Al respecto hay varias dificultades. Muchas resoluciones y legislaciones acerca de derechos indígenas son ambiguas porque definen los pueblos indígenas como sujeto de tales derechos. Sin embargo, el término *pueblo* puede referirse tanto a una comunidad o localidad como a un conjunto de comunidades entendidos como unidad étnica. En la

⁸ SUP-JDC-1740/2012, juicio, pp. 101-2; véase también *ibid.*, pp. 110-1.

⁹ Citado en SUB-JDC-1740/2012, juicio, p. 58.

¹⁰ SUB-JDC-1740/2012, juicio, p. 59.

¹¹ SUB-JDC-1740/2012, juicio, pp. 70-1.

¹² SUP-REC-2/2011, p. 26; véase también SUP-JDC-1740/2012, juicio, pp. 55-7.

actualidad son los tribunales de la Federación o de los estados quienes se ocupan de las prácticas electorales de las comunidades indígenas, lo cual se podría interpretar como un menoscabo de los derechos autonómicos. Sin embargo, esta apropiación es el resultado de la ausencia de instituciones indígenas que podrían realizar los derechos autonómicos sobrepasando el ámbito local. En muchos casos no hay todavía instituciones indígenas legitimadas para decidir acerca de los conflictos en sus mismas comunidades, lo cual es el objeto de los juicios que nos ocupan aquí.

II. Casos a analizar

Los casos que forman la base de las siguientes consideraciones son cinco fallos del Tribunal Electoral en casos de elecciones por el sistema de usos y costumbres en comunidades indígenas de varios estados de México. Aquí no me es posible detallar los pormenores de los casos debido a la limitación del tiempo que disponemos. Por ello, quiero solamente analizar el sentido de las argumentaciones elaboradas por el Tribunal, las cuales nos guían a conclusiones más generales acerca de la regulación de los derechos autonómicos. En los dos primeros casos (Cruz y Mayoral) se debate el grado de la autonomía de las instituciones indígenas (como las asambleas) en formular requisitos para candidatos a puestos en los ayuntamientos. En el tercer y cuarto caso (Benítez y Konkaak) se trata de determinar criterios procedurales mínimos para la realización de procesos electorales por usos y costumbres. En el quinto caso (Plácido) se discute las condiciones que las comunidades indígenas deben cumplir para solicitar un cambio del sistema electoral para usos y costumbres. Para ser lo más fiel a los argumentos presentados por el Tribunal Electoral, voy a citar o parafrasear ampliamente las sentencias.

a) Caso Cruz

El objeto controvertido en el primer caso era la elección extraordinaria por usos y costumbres en San Juan Ozolotepec, Oaxaca, del 6 de marzo de 2011.¹³ Entre otras cosas, se tenía que decidir si era válido exigir el requisito de saber leer y escribir en una convocatoria para la elección por usos y costumbres. El Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (TEEO) decidió que es discriminatorio exigir tales requisitos porque según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) “deben ser protegidas, y por ende, no ser discriminadas, las minorías de todo tipo, incluidas aquellas minorías que conviven dentro de una comunidad indígena”.¹⁴

¹³ SUP-JDC-637/2011 y acumulado.

¹⁴ SUP-JDC-637/2011 y acumulado, p. 31.

En el fondo se trata de la cuestión acerca de los límites de la autonomía. En este y otros casos, la Sala Superior se ha declarado a favor de una amplia interpretación de la legislación, pues subraya que “los pueblos y comunidades indígenas no deben sufrir una asimilación forzada o la destrucción de su cultura”. En su argumentación considera los criterios para evaluar procesos electorales por usos y costumbres, subrayando que la asamblea es normalmente “el órgano comunitario correspondiente”, que determina el contenido del “derecho indígena”. Por lo tanto, la Sala Superior juzga válido el acto de incluir en la convocatoria a la elección el requisito de elegibilidad de saber leer y escribir porque “fue adoptada por el órgano comunitario legitimado para ello”.¹⁵

Tal formulación parece conceder a la asamblea un alto grado de libertad para definir las reglas para las elecciones en el ámbito municipal. Sin embargo, la sentencia añade que la convocatoria resultó, de este modo, armonizada con el código electoral local, el cual señala que se requiere saber leer y escribir para ser miembro de un ayuntamiento de acuerdo con las normas de derecho consuetudinario.¹⁶ El Tribunal Electoral lo considera razonable,¹⁷ argumentando lo siguiente:

Ello es así, porque las autoridades o representantes electos mediante usos y costumbres, durante el ejercicio del cargo realizan diversas acciones propias de la naturaleza de la función pública, relacionadas con la administración municipal, el ejercicio del presupuesto público asignado, los servicios a la comunidad en seguridad pública, salud y educación, etc., para lo cual, es lógico y razonable estimar que para dichas funciones la autoridad satisfaga el requisito mínimo de saber leer y escribir, con el objeto de garantizar en forma directa una adecuada planeación, ejecución y supervisión de las funciones públicas.¹⁸

Este razonamiento me parece válido para apoyar la decisión de la asamblea, resaltando que no se trata de una discriminación irrazonable contra los analfabetos. No obstante, teniendo en cuenta el grado de la alfabetización en un grupo, generalizarlo podría excluir a partes importantes de las comunidades indígenas, específicamente podemos considerar a las mujeres.

¹⁵ SUP-JDC-637/2011 y acumulado, pp. 132 y 134-5.

¹⁶ CIPPEEO (2008).

¹⁷ En otra sentencia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aclara que no todas las distinciones en el tratamiento jurídico son discriminatorias, sino solamente aquellas que carecen de una “justificación objetiva y razonable” (SUP-REC-440/2014 y acumulados, pp. 61-2). Se define como discriminación en el sentido jurídico constitucional “la diferenciación injusta, aquella que no toma en cuenta criterios objetivos, razonables y proporcionales para diferenciar o, utilizando la expresión empleada por el Poder revisor de la Constitución, aquella que atenta contra la dignidad humana y tiene como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos” (SUP-JDC-1740/2012, juicio, p. 114).

¹⁸ SUP-JDC-637/2011 y acumulado, p. 135.

b) Caso Mayoral

En el segundo caso, el proceso electoral para el ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, del 17 de octubre de 2010, era controvertido.¹⁹ La Sala Regional Xalapa declaró nula la elección; entre otros motivos, porque era

Contraria a la Constitución, la determinación adoptada por la comunidad indígena de dicho ayuntamiento municipal para que los candidatos a concejales tuvieran, al menos, veinticinco años al día de la elección.

En el juicio argumentó que

Según los artículos 34 y 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son ciudadanos los varones y mujeres mexicanos que hayan cumplido dieciocho años, y una de sus prerrogativas es la de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre que tengan las calidades que establezca la ley.

[Además]

los requisitos de elegibilidad no pueden ser gravosos, irracionales o desproporcionados.²⁰

La Sala Regional Xalapa argumentó que ni la CPEUM ni la demás legislación existente prevén una disposición especial acerca de la edad mínima para ocupar el cargo y de esto deduce:

Así, una asamblea o el consejo municipal electoral no puede imponer como requisito de elegibilidad una edad mayor a la establecida en la ley, o de lo contrario, sería una restricción que se traduciría en la anulación del derecho del sufragio pasivo para los ciudadanos que no hayan alcanzado la edad fijada en forma arbitraria. También se afecta el principio de igualdad, en cuanto a no ser discriminado injustamente.²¹

En el juicio, el Tribunal Electoral confirma que los usos y costumbres indígenas en materia electoral no se deben aplicar en caso de ser contrarios a la CPEUM:

Pues por virtud de su reconocimiento constitucional, todos los sistemas normativos de las diversas comunidades y pueblos indígenas del país, relativos a la elección de sus autoridades o representantes, deben considerarse integrados al sistema electoral mexicano, en cuanto se trata de normas que, igual que las emanadas del proceso legislativo, comparten

¹⁹ SUP-REC-2/2011.

²⁰ SUP-REC-2/2011, pp. 7-8, véase también p. 10.

²¹ SUP-REC-2/2011, p. 15.

las características de ser generales, abstractas e impersonales, además de que su función es la misma porque están destinadas a establecer las bases o el proceso conforme al cual se elegirán a quienes deban ocupar determinados cargos públicos.²²

Mientras que la Sala Regional Xalapa consideró la inexistencia en la legislación de una prescripción de la edad mínima para ocupar un cargo en un ayuntamiento como impedimento para que la asamblea lo introduzca como requisito, el Tribunal Electoral lo interpreta al contrario; es decir, como autorización de las comunidades o los pueblos indígenas de “decidir sobre dicho requisito de elegibilidad, en ejercicio de su libre determinación y, en consecuencia, autonomía”.²³ Además, considera como razonable la exigencia de la edad mínima de 25 años para ocupar un cargo en un ayuntamiento indígena; por lo tanto, es válido y destaca que la CPEUM establece una edad mínima para ocupar ciertos cargos (como diputado o senador, por ejemplo).²⁴ El Tribunal reconoce una diferencia importante entre el derecho a votar y el de ser elegido argumentando que el requisito de la edad mínima está relacionado con el perfil del cargo y, por eso, puede considerarse razonable

Ya que tiende a asegurar una cualidad objetiva que denota experiencia en el sujeto, por lo que no puede estimarse como discriminatoria, y por la cual se puede presumir que se está en aptitud de realizar en forma óptima una actividad en beneficio de la comunidad, a partir de un sistema escalonado de cargos que, en una de sus etapas, culminan con la asunción de un cargo en el ayuntamiento municipal.²⁵

c) Caso Benítez

El tercer caso trata de un pleito acerca del método de elección del ayuntamiento en la comunidad indígena Ánimas Trujano, Oaxaca, del 10 de noviembre de 2013. A pesar de que la convocatoria, siguiendo el voto de la asamblea preparatoria, previó votar por los concejales uno por uno mediante votos depositados en urnas, la elección se efectuó de esta forma solamente para la presidencia municipal. El resto del ayuntamiento fue integrado por los candidatos vencidos. Supuestamente el mencionado cambio de método era aprobado el día de la votación.²⁶ La sentencia del Tribunal Electoral produce

²² SUP-REC-2/2011, p. 7, véase también *ibid.*, p. 10. “Además, el ejercicio de esa libertad de determinación y autonomía, en su caso, debe sujetarse a los principios jurídicos que rigen en el sistema jurídico nacional. Esto es, las decisiones que adopten las comunidades indígenas en materia de elección de autoridades comunitarias, deben estar informadas por los principios y valores del Estado constitucional democrático de derecho, en respeto de los derechos humanos, los derechos fundamentales y las garantías individuales, así como la preceptiva constitucional, y a fin de que no tengan un carácter desproporcionado o arbitrario, no razonable, no idóneo o innecesario” (SUP-REC-2/2011, p. 26).

²³ SUP-REC-2/2011, p. 26, véase también *ibid.*, pp. 31-2.

²⁴ SUP-REC-2/2011, pp. 22-4.

²⁵ SUP-REC-2/2011, pp. 28-9.

²⁶ SUP-REC-440/2014 y acumulados.

más criterios acerca de los requisitos básicos que los procesos electorales por usos y costumbres deben cumplir para ser considerados válidos. En este sentido estipula que

Los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad [...] son aplicables al procedimiento deliberativo y a la elección en las asambleas por las que las comunidades indígenas eligen a los integrantes de sus órganos de autoridad.²⁷

En sus consideraciones acerca de la relación entre derechos humanos y democracia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) definió como elementos esenciales de la democracia representativa las

Elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.²⁸

De una manera similar, el artículo 41 de la CPEUM establece que

La renovación de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo se debe hacer mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

[E impone como condición necesaria que el sufragio de los ciudadanos sea] universal, libre, secreto y directo, lo que se inscribe como elementos indispensables para la realización y vigencia del régimen representativo y democrático que mandata la propia Constitución federal.²⁹

Mientras la CIDH y la CPEUM privilegian, claramente, modelos representativos de la democracia en detrimento de otras formas de la misma; como de base o de consejos, el Tribunal deduce de las formulaciones citadas criterios más amplios para evaluar elecciones. La Sala Superior concluye que

El principio de autenticidad y elecciones libres en condiciones de equidad, son elementos esenciales para la calificación de validez o nulidad de un procedimiento electoral en específico.³⁰

Como en el caso Cruz, la Sala Superior reconoce a la asamblea como máxima autoridad en las comunidades indígenas y la validez de sus decisiones, pero subraya que

²⁷ SUP-REC-440/2014 y acumulados, p. 51.

²⁸ Citado en SUP-REC-440/2014 y acumulados, p. 52.

²⁹ Citado en SUP-REC-440/2014 y acumulados, p. 55.

³⁰ SUP-REC-440/2014 y acumulados, p. 57.

Los acuerdos que de ella deriven, no deben vulnerar los derechos fundamentales de sus integrantes, ni la universalidad e igualdad en el sufragio, ya que éstos constituyen derechos indisponibles a la voluntad tanto de las autoridades indígenas como de las personas.³¹

La asamblea tiene que seguir reglas mínimas en sus procesos internos para “dotar de certeza a sus acciones”.³² Con respecto a estas reglas declara:

Así, una elección celebrada mediante una Asamblea Electiva que se rige bajo el sistema normativo indígena respeta el principio de certeza, cuando las actuaciones que se llevan a cabo en la misma generan una situación de confianza por parte de la comunidad que asiste a elegir a sus representantes, porque conoce las reglas de la elección de manera anticipada, sin que quede duda o vacíos que generen una interpretación de los resultados obtenidos en esa Asamblea o se modifiquen las referidas reglas durante el proceso electivo, ya que, finalmente, lo que se pretende es que la forma de elección produzca un resultado convincente y veraz.³³

Por lo tanto, en el caso concreto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirma la elección del presidente municipal y anula la elección de los otros concejales. Considero importante la formulación de los requisitos básicos procedurales para garantizar la participación más amplia de los miembros de las comunidades indígenas en la toma de decisiones que les afectan. Sin embargo, otro aspecto de la sentencia genera cierta duda. El Tribunal estipula la continuación de la elección del síndico y de los regidores, observando los principios de la CPEUM y de los tratados internacionales de

*Garantizar la participación de las mujeres y los hombres en condiciones de igualdad, a efecto de que ambos géneros encuentren una representación efectiva en la integración del Ayuntamiento.*³⁴

La sentencia obliga al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y a los integrantes de la comunidad de Ánimas Trujano, Oaxaca, a lo siguiente:

Llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para garantizar la observancia de los principios de universalidad del sufragio, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad,

³¹ SUP-REC-440/2014 y acumulados, p. 83. En otra sentencia la Sala Superior subraya también que la universalidad del voto no debe ser violentada porque “el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático” (SUP-JDC-1740/2012, juicio, p. 120).

³² SUP-REC-440/2014 y acumulados, p. 86.

³³ SUP-REC-440/2014 y acumulados, p. 84.

³⁴ SUP-REC-440/2014 y acumulados, p. 95. Énfasis añadido.

objetividad y, especialmente, que se garantice la participación de los integrantes de la comunidad en condiciones de igualdad, *y asegurar que las mujeres queden representadas en alguno o algunos de los cargos concejiles que faltan por elegir.*³⁵

Además, la sentencia obliga al Instituto Electoral local a realizar campañas de concientización orientadas a ampliar la participación política de las mujeres con el objetivo de garantizar el acceso de las mujeres a la representación política “de manera real, así como la igualdad sustantiva y no únicamente la igualdad formal”.³⁶

No cabe duda de que la igualdad entre hombres y mujeres es un derecho humano. Sin embargo, la sentencia tiene la finalidad no solamente de crear las condiciones para que ambos géneros puedan participar en las elecciones con igualdad, sino busca, además, influir en los resultados de tales elecciones. Esto muestra ciertas cuestiones: no está claro el fundamento legal en el que se basa tal prescripción para asegurar la presencia de una o más mujeres en el ayuntamiento por elegir. Tampoco se explica el grado de representación de las mujeres necesario para cumplir con la sentencia. Las elecciones serían válidas con la presencia de una mujer en el ayuntamiento, o ¿sería necesario una cuota que corresponde al porcentaje de la población femenina en el municipio?, ¿cómo se puede conciliar esta prescripción con el derecho a la libre determinación? Por supuesto, deben respetar el derecho de las mujeres a no ser discriminadas y, por ello, me parece correcto insistir en su derecho a votar libremente. Sin embargo, prescribir su participación en los ayuntamientos podría significar el riesgo de imponer a los grupos indígenas nuestras imágenes de los roles de género.

d) Caso Konkaak

El cuarto caso nos brinda más información acerca de la interpretación de los límites legales de los usos y costumbres. La sentencia dicta la designación de un regidor étnico seri (Konkaak) para el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, en 2012.³⁷ En este caso, la situación y el proceso electoral son diferentes. Se trata de un ayuntamiento mixto, en el que los indígenas son representados por un regidor étnico. Este puesto responde a las propuestas de las autoridades y los gobernadores tradicionales. La controversia se origina en el caso de que un ciudadano con un cargo como delegado municipal podría ser designado como regidor étnico o si está obligado a cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 132, III, de la Constitución del Estado de Sonora (CES) que establece la separación definitiva de otros cargos públicos de los candidatos para los ayuntamientos 90 días antes de la elección en el municipio en que se hace la elección. ¿Deben todos los aspirantes a una regiduría...

³⁵ SUP-REC-440/2014 y acumulados, pp. 96-7. Énfasis añadido.

³⁶ SUP-REC-440/2014 y acumulados, p. 98; véase también *ibid.* p. 100.

³⁷ SUP-REC-189/2012.

mantener idéntica categoría e igualdad en derechos y obligaciones, dado que, el hecho de que se pretenda representar a una etnia, no los exime de cumplir con la ley, pues no existe disposición alguna que enmarque una excepción?³⁸ [¿O no?]

El Tribunal confirmó la decisión de la Sala Regional Guadalajara en el sentido de que los aspirantes a regidurías étnicas no están obligados a sujetarse al requisito de elegibilidad establecido en la CES debido al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Además, al formar parte de las comunidades indígenas la designación de los aspirantes “no está sujeta a la votación mediante la emisión del sufragio universal, libre, personal, directo y secreto”. Al contrario, la legislación existente establece el procedimiento a seguir (mediante insaculación en caso de presentarse más de una propuesta) para designar a los regidores étnicos.³⁹

En este caso considero que hay cierta tensión con el tenor de otros juicios del Tribunal Electoral que buscan garantizar la participación más amplia de la población indígena en las elecciones (*cf.* por ejemplo, caso Mayoral, p. 48) y manifiestan que

Se ha considerado excluido del ámbito de reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la vulneración al principio de universalidad del voto, por estimar que éste es un derecho fundamental para el ejercicio democrático (caso Mayoral, p. 28).

Mientras en este último caso se argumenta a favor de una intromisión en los procesos políticos internos de las comunidades indígenas para garantizar ciertas condiciones democráticas, en la sentencia con respecto a Sonora se nota una actitud de no intervención.

e) Caso Plácido

En el quinto caso, la Sala Superior tenía que decidir acerca de un auto en contra de una decisión del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEG) respecto a la petición de varios municipios del estado para elegir sus autoridades según sus usos y costumbres.⁴⁰ El IEEG definió como condición necesaria la aceptación por la mayoría de los ciudadanos, además de exigir pruebas de las prácticas de esas tradiciones de elección "a lo largo de las diversas etapas de la historia":

Deberían señalar las comunidades y/o municipios de los que proceden los firmantes, así como los vestigios que existan de que dichas elecciones se han llevado a través de los mé-

³⁸ SUP-REC-189/2012, p. 29.

³⁹ SUP-REC-189/2012, pp. 42-3.

⁴⁰ SUP-JDC-1740/2012, juicio e incidente de inejecución, sentencia.

todos que solicitan y que además haya permanecido a lo largo de las diversas etapas de la historia, a fin de determinar que le sean aplicables las normas jurídicas establecidas en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas.⁴¹

Con base en ello, el IEEG constató

La inexistencia histórica y por tanto improcedente un sistema normativo interno que se reconozca como válido y se utilice para regular los actos públicos de organización para la resolución de sus conflictos, así como para la elección de sus autoridades municipales en la comunidad indígena que habita en San Luis Acatlán, Guerrero.⁴²

El Tribunal Electoral parece compartir la convicción de la continuidad histórica de las costumbres propias, diferentes de las nacionales como base crucial para el reconocimiento de los derechos autonómicos. En su sentencia ordena al IEEG lo siguiente:

Deberá verificar y determinar, por todos los medios atinentes, la existencia histórica del sistema normativo interno de la comunidad indígena correspondiente, el cual se encuentra constituido por el conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos (artículo 6, fracción VIII, de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero).

A tal efecto, la autoridad deberá allegarse de información, mediante la propia comunidad y/o por información objetiva que pueda recopilar, así como generar procedimientos idóneos que le permitan obtener cualquier dato trascendental en torno a los usos y costumbres que rigen en dicha comunidad, entendidos como conductas reiteradas que forman parte de las normas y reglas de convivencia que constituyen los rasgos y características de cada pueblo indígena (artículo 6, fracción IV de la citada ley 701).

Para ello, de manera enunciativa, deberá acudir a la realización de dictámenes periciales, entrevistas con los habitantes, informes de las autoridades municipales legales y tradicionales.⁴³

En su sentencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revoca la decisión del IEEG, porque este Instituto Electoral aplicó su propio criterio para evaluar los resultados de los informes y estudios antropológicos recabados. El IEEG fundó la conservación de su resolución negativa con el argumento de que “tales probanzas no

⁴¹ Citado en SUP-JDC-1740/2012, juicio, p. 26, véase también *ibid.*, p. 5.

⁴² SUP-JDC-1740/2012, acuerdo de Sala, p. 6.

⁴³ SUP-JDC-1740/2012, juicio, pp. 123-4. En otra sentencia habla de “la normativa que establecen los pueblos y comunidades, a través de los procedimientos ancestrales” (SUP-REC-2/2011, p. 8).

permitieron verificar la existencia de un sistema normativo histórico en la elección de autoridades en el municipio San Luis Acatlán, Guerrero.⁴⁴ Sin embargo, el Tribunal Electoral llegó a una conclusión opuesta, entre otras, por dos razones. Primero, con su análisis de las pruebas concluye que

Todos y cada una de los documentos analizados, diversos expertos y autoridades de distintos organismos arribaron a la conclusión de que en la comunidad de San Luis Acatlán existe evidencia histórica de la existencia de un sistema normativo interno.⁴⁵

Segundo, el Tribunal instruyó la implementación de consultas, para determinar si en la comunidad se conservan ciertos usos y costumbres, así como si cuentan con autoridades propias elegidas mediante su sistema normativo interno, lo que incluso el IEEG concedió, y no si se eligen las autoridades en el ámbito municipal por tales prácticas.⁴⁶ Según la sentencia, la existencia histórica de un sistema normativo interno no se debe reducir a la organización política y al régimen electoral, sino que

Dicho aspecto sólo constituye una parte de los diversos elementos que regula el sistema jurídico como son la organización social, económica, agraria, cultural, entre otras, de una comunidad indígena.⁴⁷

En las conclusiones retomaremos este punto.

III. Conclusiones

Me parece interesante que en ninguno de los juicios tratados aquí el carácter de las partes litigantes como indígenas haya sido disputado. Los tribunales actuaron de una manera pragmática, empleando el criterio de autodefinición como está estipulado, entre otros, en el artículo 2 de la CPEUM.⁴⁸ Considero que la razón se debe a los objetos de los litigios, porque se trataba de casos relacionados con los derechos a votar y ser elegido, la validez de elecciones, etcétera. No hubo pleitos que afectaron inmediatamente los intereses materiales como es el acceso a los recursos económicos, por ejemplo, el derecho a participar en el disfrute de riquezas forestales o mineras.

⁴⁴ SUP-JDC-1740/2012, incidente de inejecución, sentencia, p. 189.

⁴⁵ SUP-JDC-1740/2012, incidente de inejecución, sentencia, p. 235; véase también *ibid.*, pp. 249-51.

⁴⁶ SUP-JDC-1740/2012, incidente de inejecución, sentencia, pp. 166, 198 y 219.

⁴⁷ SUP-JDC-1740/2012, incidente de inejecución, sentencia, p. 200.

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, los casos Plácido (SUB-JDC-1740/2012, pp. 15-6 y 78) y Benítez (SUP-REC-440/2014 y acumulados, pp. 21-4).

La Sala Superior ha subrayado en numerosas ocasiones la importancia del derecho a la libre determinación y la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, garantizadas, entre otras, en la CPEUM.⁴⁹ En varias sentencias confirma el rol central de la asamblea comunitaria como órgano legítimo de decisión y le concede un margen relativamente amplio de decisión,⁵⁰ superando las interpretaciones de otras instituciones. El IEEG, por ejemplo, parece tener una visión más estrecha de la autonomía, observando lo siguiente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ese reconocimiento [del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación] no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento de un derecho fundamental de los pueblos para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional (...) Por tanto, *los pueblos indígenas deberán ajustar sus normas al sistema jurídico*, a fin de ser coherente y armónico, sin que ello conlleve a la destrucción de su cosmovisión.⁵¹

Mientras que no se presenta una discrepancia de opiniones en cuanto a la primera frase, me parece que en la segunda supera el tenor de las sentencias del Tribunal Electoral y de la CPEUM, que limita los sistemas normativos indígenas en la regulación de sus conflictos internos solamente por los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres.⁵²

En lo concerniente a los requisitos formales y a los trámites procesales, el Tribunal se expresa a favor de una actitud flexible por parte de las instituciones gubernamentales para facilitar el acceso de los indígenas a la justicia. Para garantizarles el acceso pleno a la jurisdicción considera necesario

Facilitar el acceso a los Tribunales, en particular, de forma garantista y antiformalista superando las desventajas procesales en que se pueden encontrar, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.⁵³

El caso Plácido del municipio de Guerrero me parece particularmente interesante porque ha tocado un problema fundamental del actual debate acerca de las autonomías

⁴⁹ Véase, por ejemplo, SUP-REC-2/2011, p. 20.

⁵⁰ Véanse, por ejemplo, los casos Cruz (SUP-JDC-637/2011 y acumulado, p. 134), Benítez (SUP-REC-440/2014 y acumulados, p. 83) y Mayoral (SUP-REC-2/2011, pp. 26 y 31-2).

⁵¹ Citado en caso Plácido, SUP-JDC-1740/2012, juicio, p. 25. Énfasis añadido.

⁵² CPEUM, artículo 2, A-II, 2014.

⁵³ SUP-JDC-637/2011 y acumulado, p. 103; véase también SUP-REC-440/2014 y acumulados, pp. 45-6; SUP-JDC-1740/2012, juicio, p. 17; SUP-JDC-1740/2012, incidente de inejecución, sentencia, pp. 243 y 246.

indígenas, que es el rol de la tradición o costumbre. Con respecto a las normas jurídicas, uno de los fundadores de la escuela histórica alemana de la jurisprudencia, Karl von Savigny, fue convencido de que la ley era una expresión del “ser íntimo” (*innertes Wesen*) de una nación.⁵⁴ Referencias semejantes al *Volkgeist* (espíritu del pueblo) se dan frecuentemente en las discusiones, tanto políticas como científicas, acerca del reconocimiento del derecho consuetudinario.⁵⁵

Consecuentemente, la costumbre o tradición juega un rol importante en la legislación relacionada con la “justicia indígena”. Haciéndose eco de los ingredientes claves del pensamiento nacionalista clásico, el discurso de la autonomía y la autodeterminación indígena sugiere que cada “pueblo” se caracteriza por un idioma, una cultura e instituciones sociales comunes. A menudo se asume la existencia de un cuerpo coherente de normas tradicionales compartidos por los miembros del “pueblo” listo para ser reconocido por el gobierno. El artículo 10 de la Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo (14/8/1997), por ejemplo, determina que: “Los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas aplicarán las normas de derecho consuetudinario indígena.”⁵⁶

Según el artículo 7 Bis-IV de la Constitución del Estado de Yucatán, la elección de las autoridades mayas se llevará a cabo “con arreglo a los procedimientos y prácticas tradicionales”. El artículo 23 de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya en el Estado de Yucatán (13/4/2011) determina que la justicia maya será impartida en las comunidades “de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones” sin aclarar en qué consisten y quién decide acerca de su contenido.

Formulaciones como las citadas en el caso Plácido y las mencionadas en el párrafo precedente son problemáticas, por lo menos, por dos razones: primero, representan una manera puramente conservadora de expresión. Sin embargo, en el debate acerca del reconocimiento de las prácticas consuetudinarias no se discute la conservación de tradiciones indígenas prehispánicas, sino formas de actuar que emergieron en relación y confrontación con el Estado colonial y poscolonial. Lo que hoy en día se considera tradición, muchas veces no tiene más antigüedad que el derecho nacional.⁵⁷ Las normas jurídicas, como todas las normas sociales, están continuamente renovándose. Por lo tanto, quien quiera respetar las formas consuetudinarias de resolución de conflictos existentes en los grupos indígenas no debe reconocer reglas específicas, sino la autoridad del grupo para desarrollar tales reglas.⁵⁸

⁵⁴ Savigny (1815, 6).

⁵⁵ Compárese, por ejemplo, con Cabedo Mallo 2004, 78.

⁵⁶ Como he sugerido en otra publicación, esta formulación entiende mal el carácter del derecho consuetudinario porque el resultado de una mediación o la sanción por la infracción de una norma dependen de las relaciones entre los litigantes y de su estatus social, y no de la aplicación de reglas abstractas (Gabbert 2011b, 283; Lartigue 1990, 198; J. Collier 1995, 101-15 y 302-3).

⁵⁷ Véanse, por ejemplo, Guardino (2005) para comunidades indígenas en Oaxaca y Gabbert (2011c: 261-6) para Chiapas.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, Carneiro da Cunha (1990, 301-2).

Segundo, implican la suposición de homogeneidad cultural en la población indígena desde la suposición, a la vez, que tanto la sociedad como el derecho (o costumbre) se basan en el consenso de las normas sociales de un “pueblo”.⁵⁹ Sin embargo, como la antropología jurídica ha mostrado, frecuentemente existen grandes diferencias en las normas jurídicamente relevantes entre las comunidades del mismo grupo lingüístico e incluso entre los caseríos de la misma comunidad.⁶⁰ Además, suponer que existe un consenso de las normas significa ignorar los conflictos existentes en las poblaciones indígenas; por ejemplo, entre géneros, generaciones o localidades. Estos conflictos no suceden, como algunos autores sugieren,⁶¹ simplemente por el debilitamiento de la cohesión y de las normas tradicionales como resultado de la creciente penetración del Estado, puesto que muchas tradiciones reflejan relaciones de poder.⁶² Tanto el derecho consuetudinario indígena como el derecho nacional no son un corpus coherente de las normas compartidas en la sociedad, sino una forma específica de organizar intereses contrarios y una arena en la que se despliegan diferentes estrategias, en un contexto de relaciones asimétricas de poder.⁶³ Un compromiso o consenso de las prácticas y normas en los grupos indígenas solo es concebible como el resultado de un proceso político democrático.⁶⁴ Con su interpretación de “costumbre indígena” la Sala Superior indica una vía para salir del conservadurismo implícito en mucha legislación acerca de la autonomía indígena. Los requisitos básicos procedurales aludidos en la cita que sigue y desarrollados en sus sentencias me parecen aptos para garantizar la participación más amplia de los miembros de las comunidades indígenas en la toma de decisiones:

La costumbre indígena, luego, el derecho indígena, no sólo se conforma a través de la reiteración y la convicción de que dicha conducta es la debida sino que su contenido se puede determinar con una única determinación, incluso, diversa, siempre que se adopte por el órgano comunitario correspondiente y bajo el procedimiento respectivo. Es decir, para identificar la vigencia y validez de una norma jurídica indígena se debe atender, en principio, a la legitimidad del órgano comunitario y la regularidad del procedimiento respectivo.⁶⁵

Ese concepto de costumbre permite desarrollar una visión dinámica del derecho indígena; por ello, podría tenerse en cuenta lo señalado por la antropóloga Carole Nagengast en el debate de la universalidad o relatividad de los derechos humanos:

⁵⁹ Para la suposición de un consenso de las normas en la literatura académica, véase, por ejemplo, Ríos Morales (2001, 73 y 75-6).

⁶⁰ Véase, por ejemplo, Laughlin (1969, 152 y 169).

⁶¹ Véanse, por ejemplo, Hamel (1990, 209); Gómez (1995, 214).

⁶² Véanse Collier (1995, 109-10); Greenhouse (1979, 107-8 y 113-4).

⁶³ Véanse, por ejemplo, Dorotinsky (1990, 70); Starr y Collier (1989, 12 y 24-5).

⁶⁴ No se debe confundir el término democrático con una forma política determinada, como es la democracia representativa que, como ha manifestado Adelfo Regino (2001), “ha excluido tajantemente a nuestros pueblos indígenas”.

⁶⁵ Caso Mayoral (SUP-REC-2/2011, pp. 50-1); véase también Caso Cruz (SUP-JDC-637/2011 y acumulado, p. 134).

“La cultura” no es una red homogénea de significados que un grupo delimitado crea y reproduce [...] pero sí un proceso evolutivo, un producto siempre cambiante y fragmentado de negociación y lucha emanado de los múltiples ejes de la desigualdad [...] En consecuencia, la cultura es un conjunto de signos y prácticas impugnados y situados históricamente y socialmente.⁶⁶

En el caso de las normas y prácticas jurídicas considero correcta la mencionada definición, puesto que de ninguna manera son neutrales. Tanto el derecho consuetudinario como el derecho nacional se encargan del reparto de estatus, poder y recursos. Por ello, es lógico que existan ideas diferentes y, a veces, contradictorias entre las clases sociales, los sexos y las generaciones.

Si se pretende reconocer las prácticas e instituciones del derecho consuetudinario, no se trata de sancionar las tradiciones establecidas y compartidas entre la población indígena, sino de apoyar los puntos de vista y grupos sociales o locales específicos. El respeto a la diferencia cultural no es solo el reconocimiento de los derechos de determinados colectivos, significa también garantizar que los procesos de toma de decisiones en estos grupos reúnan las normas democráticas fundamentales. Por ende, las cuestiones centrales —tanto para el derecho consuetudinario como para el derecho nacional— son: ¿qué interpretación del derecho favorece más la democratización de las estructuras, tanto locales como nacionales? ¿Cuánta representatividad y legitimidad tienen las autoridades tanto indígenas como nacionales?

IV. Fuentes consultadas

- Cabedo Mallol, Vicente. 2004. *Constitucionalismo y derecho indígena en América Latina*. Valencia: Editorial de la UPV.
- Carneiro da Cunha, Manuela. 1990. “El concepto de derecho consuetudinario y los derechos indígenas en la nueva constitución de Brasil”. En *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, eds. Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde, 299-313. México, D.F.: III/IIIDH.
- CIPPEEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. 2008. ABROGADO. Disponible en http://www.congresoaxaca.gob.mx/legislacion_estatals (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- Collier, Jane F. 1995. *El derecho zinanteco. Procesos de disputar en un pueblo indígena de Chiapas*. 1.^a ed. en inglés de 1973. México, D.F.: CIESAS/Unicach.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: TEPJF.
- Däubler, Wolfgang. 2011. *Arbeitskampfrecht - Handbuch für die Rechtspraxis*. 3.^a ed. Baden-Baden: Nomos.

⁶⁶ Nagengast (1997, 356). Traducción propia.

- Dorotinsky, Deborah. 1990. "Investigación sobre costumbre legal indígena en los Altos de Chiapas (1940-1970)". En *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, eds. Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde, 65-94. México, D.F.: III/IIDH.
- DUDPI. Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2007. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/61/295> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- Gabbert, Wolfgang. 1999. "Cultura, autonomía y Estado: movimientos sociales indígenas en América Latina". En *Interculturalidad e identidad indígenas. Preguntas abiertas a la globalización*, eds. Andreas Koechert y Barbara Pfeiler, 13-25. Hannover: Verlag für Ethnologie.
- . 2011a. Los juzgados indígenas en el sur de México. En *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, eds. Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y Teresa Sierra, 443-63. México, D.F./Quito: CIESAS/Flacso.
- . 2011b. Indigenous law as State law - Recent trends in Latin American legal pluralism. En *The governance of legal pluralism. Empirical studies from Africa and Beyond*, eds. Werner Zips y Markus Weilenmann, 275-92. Münster: Lit.
- . 2011c. Estructura social, normas y poder. El pluralismo jurídico en América Latina. En *Antropología política. Textos teóricos y etnográficos*, eds. Beatriz Pérez Galán y Aurora Marquina Espinosa, 253-75. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Gómez, Magdalena. 1995. Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica. El caso de las expulsiones de indígenas por supuestos motivos religiosos en Chiapas, México. En *Pueblos indígenas ante el derecho*, eds. Victoria Chenaut y María Teresa Sierra, 193-218. México, D.F.: CIESAS/Cemca.
- Greenhouse, Carol J. 1979. Avoidance as a strategy for resolving conflict in Zinacantan. En *Access to justice. Vol. IV. The ethnography of law*, ed. Klaus Koch, 105-23. Milán: Giuffré.
- Guardino, Peter. 2005. Community service, liberal law, and local custom in indigenous villages: Oaxaca, 1750-1850. En *Honor, status and law in modern Latin America*, eds. Sueann Caulfield, Sarah Chambers y Lara Putnam, 50-65. Durham: Duke University Press.
- Hamel, Rainer. 1990. Lenguaje y conflicto interétnico en el derecho consuetudinario positivo. En *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, eds. Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde, 205-30. México, D.F.: III/IIDH.
- Lartigue, Francois. 1990. Los intermediarios culturales en la sierra tarahumara. En *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, eds. Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde, 191-203. México, D.F.: III/IIDH.
- Laughlin, Robert M. 1969. The tzotzil. En *Handbook of middle american indians*, ed. Evon Z. Vogt, 152-94. Vol. 7 (*Ethnology*), Part 1. Austin: University of Texas Press.

- López Bárcenas, Francisco. 2002. *Legislación y derechos indígenas en México*. Juxtlahuaca, Oaxaca: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas.
- Naciones Unidas. 2007. Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. A/61/L.67, 12.
- Nagengast, Carol. 1997. "Women, minorities, and indigenous peoples: universalism and cultural relativity". *Journal of Anthropological Research* 53 (3): 349-69.
- Regino Montes, Adelfo. 2001. *Argumentos de un dirigente indio*. Disponible en <http://ila-web.de/ezln/ezlncocopa.htm> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- Ríos Morales, Manuel. 2001. Usos, costumbres e identidad entre los zapotecos de la sierra norte de Oaxaca. En *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, ed. Lourdes de León Pasquel, 71-90. México, D.F.: CIESAS.
- Savigny, Friedrich Carl von. 1815. "Ueber den Zweck dieser Zeitschrift". *Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft* 1 (1): 1-17.
- Sentencia SUP-JDC-637/2011 y acumulado. Actores: Jerónimo Cruz Ramos y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-00637-2011.htm> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SUP-JDC-1740/2012. Actor: Bruno Plácido Valerio. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1740-2012.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SUP-REC-2/2011. Actor: Emilio Mayoral Chávez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/53_sup-rec-2-2011.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SUP-REC-189/2012. Actores: Genaro Gabriel Herrera Astorga. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/REC/SUP-REC-00189-2012.htm> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SUP-REC-440/2014 y acumulados. Actores: Álvaro Benítez Carballido y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00440-2014.htm> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- Starr, June y Jane Collier. 1989. Introduction: dialogues in legal anthropology. En *History and power in the study of law. New directions in legal anthropology*, eds. June Starr y Jane Collier, 1-28. Ithaca: Cornell University Press.
- Van Cott, Donna Lee. 2000. *The friendly liquidation of the past. The politics of diversity in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

¿Hacia un nuevo derecho indiano? Procesos judiciales y derechos humanos

Rodolfo Stavenhagen*

Sumario: I. Introducción; II. El caso Ozolotepec;
III. El caso de San Jerónimo Sosola; IV. El caso Plácido
Valerio; V. El caso Ánimas Trujano,
VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Tuve para mi consideración cuatro expedientes, de otros tantos casos llevados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde 2011 hasta la actualidad, con un total de medio millar de páginas, confesando que por momentos fue una lectura alucinante, ya que no siendo yo jurista de formación ni profesión, me costó algún esfuerzo encontrar las líneas principales de argumentación que sostenían el pensamiento de los señores magistrados y que los llevaron a resolver cada caso y dictar la sentencia correspondiente, haciendo debida justicia a cada uno de los actores, quejosos, ejecutores y testimoniales, manteniendo en cada momento la ecuanimidad y objetividad que deben ser propias del alto cargo que detentan, y representando plenamente los intereses de la sociedad de acuerdo con la legislación vigente tanto estatal y federal como internacional, lo cual me permitió, después de intentar hacer una evaluación equilibrada de la argumentación y posturas de cada uno de los intervinientes, encontrar los puntos principales de la litis y opinar en consecuencia, lo que hago ahora poniendo a consideración de ustedes los siguientes hechos analizados y demostrados según derecho en los referidos expedientes.

Los cuatro casos se refieren a diferendos surgidos del tema de elecciones municipales en algunos estados de la república en los que aparecen controversias en torno al formato del proceso electoral y sus participantes, concretamente dos formas aparentemente en competencia entre sí, a saber: por un lado, la contienda electoral entre planillas vinculadas a partidos políticos debidamente registrados en el ámbito nacional y, por otra parte, las asambleas comunitarias o municipales en las que operan los usos y costumbres, o, como también se llama, el derecho consuetudinario. En todos estos casos, participan perso-

* Doctor en Sociología e investigador nacional emérito. Fue relator especial para los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas.

nas que se identifican o son identificadas como indígenas, y los no indígenas o mestizos que habitan en las comunidades o en el municipio. Aparte de estos actores, también intervienen los institutos electorales estatales, así como las Salas Regionales del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyas sentencias constituyen, aparentemente, el punto final de cada uno de estos casos.

Me referiré, brevemente, a cada uno de los casos revisados, en orden cronológico.

II. El caso Ozolotepec

En el SUP-JDC-637/2011 el Tribunal rechaza la impugnación que hace un grupo de ciudadanos de Ozolotepec, Oaxaca, de una elección de concejales por la vía de usos y costumbres y mantiene la validez de la elección extraordinaria que tuvo lugar después de varios meses de controversias.

Los hechos, en resumen, son los siguientes. En 2010, la comunidad decide elegir concejales por asamblea comunitaria. Debido a algunas irregularidades de procedimiento, se realiza una asamblea extraordinaria que confirma la elección anterior. Algunos ciudadanos impugnaron los resultados ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y pidieron la nulidad de la elección, lo que la Sala Regional aceptó. Pero la Sala Superior reconsideró esta resolución por infundada y confirma la sentencia anterior que valida una vez más la elección referida.

La elección por usos y costumbres está avalada por el código electoral de Oaxaca y en este caso es sostenida por el Tribunal. Por lo demás, el Tribunal se basa también en diversas normas, contra la discriminación, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y otros instrumentos de Naciones Unidas. Esta decisión es la respuesta del Tribunal a la descalificación que los quejosos hacen del presidente municipal electo porque según ellos “no sabía leer ni escribir”. En cuanto a la lectoescritura, el Tribunal declara: “Con base en el principio de universalidad se ha determinado que no saber leer y escribir no es una limitante para hacer uso de ese derecho político” (SUP-JDC-637/2011, 56). Esto significa que la Sala Superior del Tribunal asume plenamente el principio propersona, es decir, la defensa de los derechos humanos, tal como lo ha indicado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al publicar su Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas.

III. El caso de San Jerónimo Sosola

El segundo caso (SUP-REC-2/2011) se refiere a una comunidad indígena, San Jerónimo Sosola, en Oaxaca, en el que los quejosos ante el Tribunal reclaman actos irregulares supuestamente cometidos en la elección por derecho consuetudinario. Si bien el Tribunal recibe la queja, después de un cuidadoso análisis de los hechos decide que es-

ta es infundada y declara válida la elección por usos y costumbres que tuvo lugar en la comunidad. Al respecto el Tribunal sostiene:

Que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes. Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales. Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales (SUP-REC-2/2011, 20).

IV. El caso Plácido Valerio

En el tercer caso (SUP-JDC-1740/2012), el conocido dirigente histórico de la policía comunitaria de San Luis Acatlán, Guerrero, Bruno Plácido Valerio, presenta una queja en contra del Instituto Estatal Electoral de Guerrero, por no reconocer los usos y costumbres en materia electoral en la cabecera de este municipio.

A raíz de una elección por usos y costumbres en el municipio, que produjo una controversia, se ordenó la realización de diversos peritajes antropológicos para determinar si la población prefería una u otra forma de elegir a sus autoridades. Según mi lectura del caso, las conclusiones de estas consultas no fueron enteramente claras ni consensuadas, en lo que respecta a los conceptos utilizados localmente para definir las identidades de la población indígena y no indígena. Con todo, el Tribunal Electoral acusa al Instituto Electoral de Guerrero de incumplimiento e inexecución de sus órdenes y revoca la negación de la queja de Bruno Plácido que este Instituto había decidido. De nuevo, en esta sentencia se advierte el riguroso apego de los magistrados a la normatividad que en materia de derechos indígenas ha ido surgiendo en el país en las últimas dos décadas.

V. El caso Ánimas Trujano

El cuarto expediente en consideración (SX-JDC-32/2014) se refiere a otro incidente electoral, esta vez en el municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca. En condiciones irre-

gulares, un presidente municipal electo por usos y costumbres nombró a su síndico y regidores, contra lo cual se inconformaron algunos ciudadanos indígenas, quienes consideraban que estos debían ser electos igual que el presidente municipal. El Tribunal Electoral local declaró válida la elección original, pero la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dio la razón a quienes impugnaron dichos nombramientos. Durante esta controversia fueron invocados distintos procedimientos por ambas partes en litigio, que permitieron a la Sala Superior definir una vez más sus principios con respecto a las identidades indígenas y la cuestión de los usos y costumbres.

En cuanto a la identidad indígena, tema que reaparece en los distintos expedientes, la Sala Superior declara:

La autoadscripción es la declaración de voluntad de personas (individual) o comunidades (colectiva), que teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden adscribirse como miembros de un pueblo indígena y que se identifica como tal. Así, la autoadscripción se entiende como un derecho fundamental consistente en el reconocimiento que realiza una persona en el sentido de pertenecer a un pueblo o comunidad indígena, con base en sus propias concepciones. La función de la autoadscripción es muy relevante, pues funge como medio para exigir los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Esto es así, porque el ejercicio de éste derecho trae aparejada una serie de derechos y obligaciones del Estado hacia el individuo o colectividad, del pueblo indígena hacia sus miembros y también de las personas hacia su pueblo.

Por tanto, el criterio fundamental para determinar si una persona es integrante o forma parte de un pueblo o comunidad indígena consiste en el derecho a la autoadscripción, es decir, la facultad de grupos e individuos de identificarse con alguno de los pueblos indígenas y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan, lo que a su vez implica derechos o medidas diferenciadas, lo cual tiene su base última en el reconocimiento y respeto de la dignidad de las personas, pues el individuo mismo puede y debe definir su adjudicación étnico-cultural (SUP-JDC-9167/2011, 32).

Ante las acusaciones de que la distinción entre indígenas y mestizos pudiera contener un criterio discriminatorio, la Sala Superior hace suyos los criterios utilizados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando señala:

La Corte ha diferenciado entre distinciones y discriminaciones, de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención Americana por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos (SUP-JDC-2186/2014, 22).

Finalmente, la Sala Superior decide:

En efecto, esta Sala Superior ha determinado que el principio de certeza implica el conocimiento de las cosas en su real naturaleza y dimensión exacta; ofreciendo seguri-

dad, confianza o convicción a los ciudadanos y partidos políticos, respecto del actuar de la autoridad electoral. El significado de este principio se refiere a que los actos y resoluciones que provienen de los órganos electorales en el ejercicio de sus atribuciones, se encuentren apegadas a la realidad material o histórica, es decir, que tengan referencia a hechos veraces, evitando el error, la vaguedad o ambigüedad.

Es decir, el principio de certeza en materia electoral significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones debe generar una convicción y una situación de confianza por parte de los actores políticos y sociales, a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente y veraz.

Así, una elección celebrada mediante una Asamblea Electiva que se rige bajo el sistema normativo indígena respeta el principio de certeza, cuando las actuaciones que se llevan a cabo en la misma generan una situación de confianza por parte de la comunidad que asiste a elegir a sus representantes, porque conoce las reglas de la elección de manera anticipada, sin que quede duda o vacíos que generen una interpretación de los resultados obtenidos en esa Asamblea o se modifiquen las referidas reglas durante el proceso electivo, ya que, finalmente, lo que se pretende es que la forma de elección produzca un resultado convincente y veraz.

En el caso concreto, en la Asamblea de veinticuatro de noviembre del año pasado se cambió el método para la elección del síndico municipal y los tres regidores, en el mismo momento en que se llevaba a cabo precisamente esa elección, modificándose en la misma Asamblea electiva las reglas previamente aprobadas para integrar el Ayuntamiento.

Por tanto, se vulnera el principio de certeza al modificarse, durante el desarrollo de la elección, las reglas previamente aprobadas por la comunidad; máxime que no existe certidumbre de que esa determinación represente el consenso de la comunidad.

Lo narrado, se traduce en una irregularidad grave, pues se generó una incertidumbre que conlleva una alteración al auténtico sentido de la elección, que imposibilita saber si la asamblea realmente votó o no el cambio de método de la elección, o si por el contrario, se trató de mero acuerdo entre los encargados de conducir los trabajos de la asamblea y los propios candidatos a presidente Municipal, que indebidamente pretendió suplantar la voluntad de la comunidad (SUP-REC-0440/2014, 83-5).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación da por válida la elección de presidente municipal. Pero no la del síndico y los regidores (que habían sido nombrados por el presidente electo) porque violan los principios de certeza e igualdad. Se ordena al Instituto Electoral volver a convocar a elección de concejales y a promover la participación de las mujeres en el proceso.

Para sustentar sus argumentos y sus fallos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (antes Trife) invoca numerosos antecedentes jurídicos, así como normas establecidas estatales, nacionales e internacionales. Es decir, no solamente se refiere a códigos, estatutos o leyes en materia electoral, sino que hace uso extensivo del nuevo derecho de los derechos humanos, y en especial de los derechos de los pueblos indígenas.

En Oaxaca, por ejemplo, está legislada (pero los especialistas dicen que insuficientemente) la práctica de los usos y costumbres indígenas en materia de la elección de autoridades políticas locales en numerosas comunidades y municipios en las regiones indígenas del estado. Este no es el caso en otras entidades de la república. En el mismo estado de Oaxaca, hay quienes desestiman este derecho consuetudinario o indígena.

Pero hoy en día, con todo y sus complejidades y las dificultades para interpretarlo y aplicarlo en situaciones concretas, el derecho indígena está reconocido en el artículo 2 constitucional que está vigente desde 2001, cuando fue aprobado por el Congreso de la Unión. Así también, el mismo artículo contiene otros derechos de los indígenas que tendrán que pasar por el filtro del criterio jurídico en múltiples instancias específicas. Hasta la fecha esta ha resultado difícil, ya que no existe todavía una reglamentación secundaria de este artículo constitucional, por lo cual los criterios que elabore el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y otros tribunales que sean llamados a opinar cobran importancia desde ahora.

Para dar fuerza al artículo 2 constitucional, tenemos ahora el artículo 1 de la Constitución, que data solamente de 2011, y que detalla los derechos humanos de la población presente en México (ciudadanos, así como otros residentes). También incluye migrantes de paso en el país, entre los cuales se encuentran muchos indígenas provenientes de países centroamericanos, cuyos derechos son frecuentemente violados cuando intentan cruzar hacia Estados Unidos de América.

Estos dos primeros artículos constitucionales refuerzan la idea que se está desarrollando un nuevo “derecho indiano” en México, pero no para subyugar a los indígenas en un renovado sistema colonial, sino para garantizar precisamente lo contrario, es decir, su integración en pie de igualdad a un sistema jurídico democrático y equitativo. Es, sin duda, lo que pretende el artículo 2 constitucional cuando explicita el derecho a “acceder plenamente a la jurisdicción del estado”. El término que más se oye en estos días es el de “armonización” de la legislación.

En sus distintos fallos, el Tribunal también cita, en apoyo a sus tesis, diversas y recientes normas internacionales de derechos humanos que deben ser aplicadas en nuestro país. Ocupa un lugar preeminente el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que México ratificó en 1991, el cual establece normas que México está obligado a cumplir. Entre estas merece ser mencionada la consulta libre, previa e informada, norma que en México aún no se aplica plenamente, tal vez porque aún no ha sido legislada.

Más reciente aún es la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas de 2007. Aunque no es considerada jurídicamente vinculante por ser precisamente una declaración y no un tratado internacional, este instrumento puede llegar a ser considerado parte del derecho internacional consuetudinario en medida en que sus normas son reconocidas y aplicadas ampliamente en el mundo. Por ello, su uso en sentencias de este Tribunal resulta particularmente relevante, y este ejemplo deberá ser seguido por otros sectores en el sistema judicial nacional.

Ya he mencionado la importancia de la jurisprudencia acumulada del sistema interamericano de derechos humanos, que consiste en la Comisión y en la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, dos instituciones independientes, pero estrechamente vinculadas entre sí. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha ocupado de un caso semejante a los aquí referidos, los derechos políticos de una asociación de indígenas en Nicaragua, que se rigen por formas comunitarias de elección de sus representantes, tales como se han mencionado aquí. La asociación política Yatama logró colocar algunos representantes en organismos regionales, pero el gobierno nicaragüense se negó a reconocerlos. Después de agotar los medios judiciales domésticos, los integrantes de Yatama demandaron a Nicaragua ante la Corte Interamericana, que falló a su favor. La Corte concluye que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25.1 de la Convención Americana, en perjuicio de los candidatos propuestos por Yatama para participar en las elecciones municipales de 2000. La Corte estima que la limitación analizada en los párrafos precedentes constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido.

El juez mexicano de la Corte Interamericana, Sergio García Ramírez, emitió un voto concurrente a este fallo, que voy a citar porque considero que es relevante para los casos que hemos analizado aquí. Dice don Sergio:

Esta es la primera vez que incursiona la Corte en la reflexión sobre derechos políticos, a los que se refiere el artículo 23 del Pacto de San José [...] En concepto del Tribunal [...] esos derechos deben abastecerse con las circunstancias en las que sus titulares han de asumirlos y ejercerlos. No es posible [...] considerar los derechos en abstracto, como fórmulas vacías, neutrales, incoloras, provistas para conducir la vida de ciudadanos imaginarios, perfilados por los textos y no por las condiciones de la realidad estricta.

De lo que se trata, en la especie, es de favorecer la participación de las personas en la conducción de sus propias vidas, a través de la actividad política. En consecuencia, es preciso ver la forma en que ese favorecimiento debe presentarse, conforme a las condiciones específicas en que se hallan quienes son titulares en concreto de derechos que no deben analizarse en abstracto. Para este fin, es preciso remover obstáculos específicos, considerar alternativas de organización, proveer medidas, en suma, “crear una circunstancia” que permita a ciertos individuos, en determinada situación característica, alcanzar los objetivos que persiguen los derechos humanos en materia política (García 2005, 123).

Así como la Constitución reconoce que la propiedad de la tierra puede ser colectiva y no solamente individual, así también los derechos políticos de cada ciudadano pueden expresarse por medio de formas tradicionales de organización electoral como son las asambleas comunitarias. En todo caso, lo importante es la protección de los derechos humanos de las personas en lo individual y mediante sus diversas formas propias de organización y convivencia. Esto lo ha reconocido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VI. Fuentes consultadas

- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1997. Disponible en http://americo.usal.es/oir/legislatina/leyesestados/Mexico/Cd_Elec_Oaxaca.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2014. Disponible en www.corteidh.or.cr (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: TEPJF.
- García Ramírez, Sergio. 2005. *Voto concurrente del juez Sergio García Ramírez a la sentencia del caso Yatama vs. Nicaragua, del 23 de junio de 2005*. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- Naciones Unidas. 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 1990. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314 (consultada el 11 de diciembre de 2014).
- Sentencia SUP-JDC-637/2011 y acumulado. Actores: Jerónimo Cruz Ramos y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-00637-2011.htm> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SUP-JDC-9167/2011. Actores: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SUP-JDC-1740/2012. Actor: Bruno Plácido Valerio. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1740-2012.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SUP-JDC-2186/2014. Actor: Alejandro Mora Arias. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral y Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-2186-2014.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- SUP-REC-2/2011. Actor: Emilio Mayoral Chávez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspon-

diente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/53_sup-rec-2-2011.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2014).

- SUP-REC-0440/2014. Actor: Álvaro Benítez Carballido y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00440-2014.htm> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
 - SX-JDC-32/2014. Actores: Alberto García Santos y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0032-2014.pdf> (consultada el 4 de noviembre de 2014).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. Disponible en www.te.gob.mx (consultada el 4 de noviembre de 2014).

El rol del sistema judicial en relación con los derechos de los pueblos indígenas

Rigoberta Menchú Tum*

Normalmente compartimos vidas testimoniales y sé que es un impacto enorme en nuestra sociedad no solo hablar de los pueblos indígenas que tienen una larga memoria histórica, dolorosa, sino también hablar de todas las ciudadanas y los ciudadanos en general, porque la violencia es algo que nos llega a todos y a todas.

Los altos índices de violencia los provocamos nosotros mismos porque vivimos en un mundo de profundas desigualdades, pero también de profundos desequilibrios, de desarmonía, insatisfacción, ambición, codicia, y muchos de estos calificativos que están prácticamente tipificados en nuestra vida cotidiana. Estar hoy con los magistrados y jueces, de verdad, es un honor.

Les confieso que, antes, yo tuve mucho miedo de acudir a un tribunal y tuve mucho miedo de darle la mano a un juez porque, primero, yo creía que con darle la mano a un juez me iban a acusar de ser su amiga, y si era su amiga, me iban a botar un proceso, me iban a impugnar la idoneidad de un puesto. O simplemente yo decía: “este juez me va a castigar, así que mejor ni me le acerco”.

Por ello, es tan importante ver el rol del sistema judicial, el sistema legal. Y nosotros, los que no tenemos una vocación de abogacía, más que una misión, intentamos que se cumpla el respeto a la dignidad humana. Antes realmente veíamos esto muy lejos. Por eso ahora me siento muy orgullosa, me siento muy contenta, por compartir con ustedes, honorables magistrados y jueces.

Normalmente también en los últimos 10 años yo me abstenía de opinar acerca de los pueblos indígenas, simple y sencillamente porque considero y creo profundamente que la memoria que represento es su memoria colectiva, ese testimonio colectivo que va desde los grandes valores o principios que nos enseñan nuestras civilizaciones ancestrales hasta las tremendas dificultades, las barreras y los desafíos que nos han enfrentado o nos ha tocado enfrentar en nuestra propia marcha por el tiempo.

Comprendo que en la aplicación de la ley no sería juez y parte porque sé que la imparcialidad de la justicia es fundamental e importante para que haya una sentencia justa. Yo siempre luché y lucho por una justicia justa. Es también un gran honor estar aquí como guía tanto espiritual como política, como parte de mi gente, como parte del pueblo maya.

* Doctora *honoris causa*, galardonada con el Premio Nobel de la Paz y autora del libro testimonial *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*.

Mi tema son los derechos políticos, los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. Quiero partir de un hecho: entiendo que se refiere tanto a la colectividad, como pueblos, como a la individualidad de sus integrantes. Por eso quiero empezar diciendo que, para mí, un principio fundamental con el que tenemos que empezar a sociabilizar es visualizar el derecho individual y el derecho colectivo. Y, ¿qué es lo que aportan los pueblos indígenas a una visión de justicia universal?

Nosotros somos sujetos de estas dos dimensiones: nuestro derecho colectivo y nuestro derecho individual. La clave está en reconocer hasta dónde llega mi derecho colectivo y hasta dónde llega mi derecho individual. Esto, en primer lugar, porque los derechos colectivos pasan primero por aceptar que hay otro y no creer que “usted es igualito que yo”, sino aceptar que todos somos diferentes y que tenemos una manera distinta de pensar, distinta manera de vivir, distinta manera de creer, distinta manera de ser, puesto que ninguna pieza, dicen nuestros ancestros, se repite de la misma manera. Hay que aceptar que somos diferentes, y que somos seres dotados de toda plenitud y capacidad para utilizar todas las herramientas que tenemos como un ser, pero también las que tenemos para conocer.

Eso nos lleva a la etapa de conocimiento. Nuestros ancestros dijeron: “cuidadito, porque conocer no es lo mismo que saber”. Conocer es lo que estoy haciendo con ustedes, pero, para saber, usted tendría que vivir conmigo para conocer quién soy yo y para que yo conozca quién es usted. Si no hay esa interacción de conocimiento y sabiduría, no podemos saber quiénes somos ni saber qué es esencial de una práctica, de un modo de vida.

Nuestras comunidades tienen una forma de vida, y esa forma de vida probablemente no se repite en varias piezas, sino que se da como se da en el lugar donde se da. ¿Por qué?, porque en nuestro sistema ancestral existe lo que se llama cosmovisión. Muchas personas no saben qué es una cosmovisión. La cosmovisión realmente tiene una tremenda explicación científica y eso nos lleva a una conclusión de que somos seres, que gracias a la energía cósmica y a la madre tierra existimos. La unión de estas dos fuerzas hace nuestras vidas.

Cuando yo haya aceptado que somos diferentes y cuando haya aceptado que debo reconocer no saber todo, pues para ello tendría que ser una súper mujer. Aceptar que el conocimiento hoy ha traspasado fronteras; está en códigos, está en las letras, está en distintas maneras de ser.

Es importante llegar a la etapa de reconocer. Yo lo reconozco a usted porque lo escuché, por la manera en que habla, por la manera en que piensa. Para la cosmovisión maya todo es un sistema, un sistema ancestral que a mí me fascina. Me fascina porque me enseña que en mi conciencia diaria, que como un ser microcósmico, demasiado micro, dependo mucho del oxígeno que respiro hoy.

Según el sagrado calendario maya, el día de hoy contiene 11 energías del *Ak'ab'al*.¹ El *Ak'ab'al* nos hace recordar que hay día y que hay noche, que hay luz y que hay oscuridad, que hay hombre y que hay mujer, que hay muerte y que hay vida, que somos duales. El día de hoy es una dualidad; también es la complementariedad. ¿Qué desea una madre?, ¡que nazca su hijo el día de hoy! Que no se use tanto la muerte, sino que se use la luz, es parte de la energía del día de hoy. Nuestro sagrado calendario maya nos recuerda que somos complementarios. Ningún derecho se puede ejercer sin la complementariedad, y la complementariedad se hace precisamente basada en los siguientes principios: primero respeto, yo lo respeto a usted y usted me respeta a mí; el código del respeto es fundamental. Segundo: gratitud, porque yo le agradezco a usted que me da la oportunidad de sentir y de saber que usted es diferente. El tercero es la conciencia propia, que nadie lo va a engañar si usted mismo no se engaña. Nadie sabe más que uno acerca de sí mismo, lo que tenemos en la mente, de la integralidad del ser humano. El ser humano tiene una profunda capacidad de decidir, de tener ojos en sus manos, enfrente, por todos lados, arriba, abajo, en cualquier movimiento, en el oído, en el sentir; en todo, la persona tiene una profunda decisión propia.

Cuando usted dice que lo manipularon, es mentira, porque usted bien sabía lo que hacía. “Es que me engañaron”, no es cierto. Podría usted tomar la última decisión de decir si le gusta o no le gusta algo, si cree o no cree, porque poseemos esas grandes cualidades.

Cuando hablamos de derecho, sin tomar todo eso en consideración, podemos cometer quizá algún error. Podemos nada más partir de lo que está legislado. Yo veo la legislación como un mecanismo de coexistencia en armonía. Esto es parte de lo que nos está uniendo: una filosofía de vida, una ciencia para la vida y una oportunidad de codificar nuestras relaciones basada en un sistema, y el sistema nuestro actual es la Constitución. Pero la Constitución no se fundamenta en todos los principios y valores de todos sus habitantes, incluyendo pueblos y culturas, sino más bien en el modelo de legislación occidental.

Ahora voy a pasar a lo occidental, primero empezando por nuestro reloj. Estoy fascinada de saber de la historia y lamento no haber existido cuando Gregorio XIII decidió formalizar el reloj occidental. ¿Cuáles fueron sus fundamentos y en qué nociones se basó para instituir el reloj que nos guía la vida a toditos los seres humanos hoy en el planeta?

Por ejemplo, ¿por qué se llama agosto lo que es agosto, por qué se llama septiembre lo que es septiembre y por qué se llama julio lo que es julio? Llega un momento en que uno dice: “la fecha de nacimiento no me dice mucho”. Pero, si me dicen que nací en un *Ak'ab'al* del sagrado calendario maya, miro la noche y miro el día, y digo: “¡qué maravilloso, soy la unión de dos transiciones grandes de la naturaleza!”

¹ En la lengua kakchiquel *junlajuj* significa ‘11’ y *Ak'ab'al*, ‘amanecer’.

Así, hay códigos muy profundos que nos ilustran lo que puede decir realmente alguna ciencia para la vida, para nosotros y para los demás. Pero me temo que la normatividad occidental se hizo sobre la base del castigo; no se hizo sobre la base de la convivencia armónica, de la complementariedad, de la coexistencia, de la armonización profunda, de la diversidad. Constantemente chocamos con el problema de la diversidad real versus el problema de la normatividad. Por eso es que, con toda convicción, he apoyado la transformación de las normas internacionales.

A muy temprana edad nos tocó estar en el grupo de Ginebra. ¿Qué hemos tratado? Desde entonces nos ha tocado enfrentar la diplomacia de los corredores, convenciendo a diplomáticos. Y por ello es que rindo homenaje al señor doctor Martínez Báez, quien era el experto independiente mexicano cuando yo llegué a la Organización de las Naciones Unidas entre 1992 y 1993. Él era un experto en los temas de pueblos indígenas.

Pero aquí vamos a lo concreto. Me alegra mucho que el sistema judicial esté abordando el tema. ¿Para qué?, primero creo yo que ya hemos elaborado, a pesar de que nuestra legislación se inició como un método desde el castigo, como una sanción, como para que usted, que se salió fuera del espacio y cometió un error, y que le hagan ver su error de alguna manera, para que sea un ejemplo para los demás. A pesar de todo eso, pienso que hemos creado un conjunto de normatividad que es verdaderamente importante para nuestra consistencia actual.

Verdaderamente creo que todo lo que hemos avanzado en los últimos 20 años ha dado resultados, desde retomar delitos de lesa humanidad a los delitos que ofenden la conciencia humana, cometidos contra un judío o contra un maya, contra un azteca, o cometidos contra un español o cualquiera de nuestras nacionalidades; simple y sencillamente son delitos que ofenden a nuestra conciencia humana. Si yo soy un humano, me debo ofender con esos delitos; por lo tanto, yo debo participar para que esos delitos no se repitan.

Luego, seguir con el proceso penal, enriquecer nuestra doctrina jurídica. En el enriquecimiento de nuestra doctrina jurídica existen los expedientes. Me encantan los expedientes. Gracias por la invitación, porque tuve la oportunidad de ver los expedientes concretos. Eso nos da mucha lección, en el sentido de que no estamos hablando de una gran teoría, sino que estamos hablando de un ser humano a otro ser humano, o de un grupo de personas que están violentando los códigos de principios de convivencia armoniosa en esa localidad o en ese espacio físico que nos pertenece a todos, pero con respeto mutuo.

Creo que las sentencias que ha dictado el Tribunal Electoral son muy aleccionadoras, y creo que vale la pena extraer de las sentencias cuáles son esos rasgos comunes que pueden enriquecer más nuestra metodología y pueden involucrar a más poblaciones, a más gente, a más tutela, no con paternalismo, sino, sobre todo, con la misión de varios dirigentes, que debe ser una misión de buena fe, pero al mismo tiempo una misión

profesional, técnicamente válida y jurídicamente rigurosa, porque yo he llevado procesos penales en tribunales.

Si no tengo la prueba fehaciente, no voy a ganar ese juicio. Eso me lleva a una investigación científica: documentar, reunir las pruebas, preservar la evidencia, dictaminar. Hay una parte técnica que realmente hace falta como asistencia a los pueblos indígenas.

Muchas hermanas me han dicho: “a mí me asesinaron a mi esposo”. A una de las hermanas indígenas que me comentó acerca del asesinato de su esposo le dije que quería ver su expediente, y veo que necesita una asesoría de cómo plantear la investigación de su propio caso, porque ella está alegando por su esposo, no está alegando por saber qué es. Para resarcir el daño que lleva necesita asesoría de cómo se hace, cómo se invoca. Para eso yo creo que es importante la profesionalización de juristas que ya son profesionales, porque son juristas que ya se graduaron en ley, en derecho; pero necesitan todavía otra profesionalización para ver cómo se abordan los casos. El continente y México pueden dar esa contribución al mundo entero, a los pueblos indígenas en general.

Acudir a un tribunal significa tener pruebas fehacientes, documentación; aplicar correctamente los preceptos jurídicos; argumentar con todos los preceptos jurídicos que existen; hacer expedientes aleccionadores, de tal manera que los juristas que van a continuar la tarea posterior a la de nosotros sepan que nosotros ya dejamos un camino de cómo hacer la investigación judicial de los casos, y es cuando vamos a separar los derechos colectivos de los derechos individuales.

Si es colectivo, pues definitivamente significa ir más allá y seguir los conceptos de autodeterminación. Yo siempre uso la autodeterminación, a pesar de que la traducción de los principios de la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas en español dice: “libre determinación”. Por ejemplo, yo soy libre de estar en Oaxaca, pero de que regreso a mi tierra Chimel,² sí regreso; o sea, la autodeterminación significa territorios, autonomía. La autodeterminación personal implica mucho. Pero libre, pues yo soy libre de estar donde quiera estar; no tengo que llevar a toda la comunidad para ir a donde quiera. Son muchos conceptos, pero cómo se aplican es lo más importante.

Cada ámbito es una experiencia precisa para los que son magistrados. Yo no podría saber cuál es la vida del magistrado frente a un tribunal en el que realmente tiene que operar todo al mismo tiempo: su conocimiento del derecho, su sentimiento como persona, su misión como operador de un equilibrio, su mediación, porque yo veo un tribunal también como el más idóneo para mediar un conflicto.

No mediar quiere decir parcializarse, no es precisamente el equilibrio que se necesita. El único que puede hacer esa misión de mediación es un tribunal idóneo. Para que la idoneidad se dé, pues nosotros sí, efectivamente, tenemos que acatar algunos principios.

² Comunidad donde nació la doctora Rigoberta Menchú Tum (Premio Nobel de la Paz 1992), localizada en el municipio de Uspantán, departamento de El Quiché, Guatemala.

Uno es que vamos a proteger a esas personas. Bueno, yo no creo que haya que proteger a nadie, sino más bien darle la oportunidad para que tenga el derecho de decir su verdad. La verdad legítima es lo que tenemos que defender. Esa verdad legítima se va a evidenciar después de todo lo que ustedes examinan para descubrirla.

Defender la verdad legítima de una víctima es resarcir los daños causados a la propia sociedad, porque lo que le pasó a la hermana no le pasó a la hermana solamente, sino que quedó en todos los que estaban ahí y en toda la nación, en toda la sociedad global. Entonces, es muy importante procurar que la justicia funcione, que opere, que haya buena voluntad, que los jóvenes estén atendiendo la oficina en el tribunal.

En algunos lugares del mundo donde hay algunos tribunales de paz, espero que todas las personas que estén allí sean personas idóneas, rectas, gente de autoridad, y así yo creo que vamos juntando nuestro camino. Pero si están allí y ven que la otra hermana no habla mucho, y quien habla bien y tiene más palabra es quien sale triunfando, la justicia perdió en su totalidad. No perdió el juez que está allí, perdió la justicia en su totalidad.

Estoy convencida de que la misión del juez es hoy el equilibrio más importante que necesita la sociedad. ¿Por qué?, porque necesitamos credibilidad en el sistema legal, necesitamos credibilidad del Estado en general. Yo quisiera ver que el Estado me defienda a mí. No quiero ver al Estado como mi enemigo, y que no me vea como enemiga, sino que me vea como alguien importante.

Ahora hay un llamado que hacer a la sociedad en general. Nosotros hemos criticado a la justicia. Yo he sido una de ellos, he dicho que “esa justicia no sirve”. Con esa crítica lo que hacemos es todavía anular lo que hemos avanzado. Ahora, no quiere decir que no seamos críticos, que hay que decir no a la impunidad, no a la corrupción, que seamos incorruptibles todos los ciudadanos dondequiera que estemos.

Decir no a los vicios que nos generan incredibilidad está bien, pero hagámoslo también aportando formas de cómo evitar esto; es decir, una nueva ciudadanía, una ciudadanía que sepa que es constructora de derecho y que es cumplidora de derechos, y no esperar a que otros lo hagan por uno. Yo pienso que el liderazgo social es muy importante en torno al sistema de justicia.

Tengo mucho respeto por los procesos concretos. También tengo respeto por esa valentía que hay en Oaxaca de mantener una discusión acerca del derecho pluricultural multiétnico, multilingüe, intercultural, esa discusión sin guerra; porque la mayoría de las discusiones que se han dado en los pueblos indígenas es por un problema.

Si hay un problema, hay que discutirlo, hay que discutir los problemas indígenas. Yo aquí no comparto que los pueblos indígenas sean un problema. Ya quitemos del lenguaje “el problema indígena” y demos un paso. Quitemos aquello de que el lenguaje es un asunto solamente académico. No, la academia nos ayuda a trazar luz.

Quitemos de nuestra noción, de nuestro lenguaje también, que los indígenas son víctimas. La victimización de una mujer es igualmente socavar sus derechos. La victimización de un pueblo indígena es también socavar sus derechos. Veamos que la

autoestima y la discusión unilateral de los pueblos indígenas ya no funcionan. Yo les juro que no funcionan. De verdad, lo he observado años y años de mi vida.

Entonces, ¿qué tenemos que hacer? Pues que los pueblos, la gente, los hijos iluminados de sus pueblos nos sentemos juntos en la mesa y empecemos a encontrar algunos caminos comunes.

Eso quiere decir que vamos a hacer un esfuerzo de dar oportunidad a los jóvenes, porque a los mayores como yo ya no nos dieron oportunidad en la universidad, ya no nos dieron oportunidad de ir a un colegio, ya no nos dieron la oportunidad de una carrera. Pero a los jóvenes sí podemos darles la oportunidad de una carrera, sin tener que disfrazarse, sin tener que hacerse semejantes al otro, sino que tengan que ser como son. Y como son, quiere decir su idioma, quiere decir su espiritualidad, quiere decir su noción del tiempo, quiere decir su gente, su identidad.

Hagamos posible una ruta en la que los pueblos indígenas tengan una oportunidad sin ser disfrazados o hacer un esfuerzo de hablar un idioma, que no es su idioma madre; porque el idioma no solo es un idioma natal, para nosotros, es un idioma madre que trae una filosofía, que trae muchos conceptos. Seguramente Oaxaca está haciendo una novedad en ese sentido.

Me comprometo a estar siempre con ustedes, aportar las ideas que se puedan, apoyar esa reforma que presente el señor gobernador, esa propuesta de ley y ver de cerca la valiosa oportunidad que tuvo Oaxaca de hacer consultas a las comunidades. Tomar eso como ejemplo. Sacar las mejores ventajas que tiene Oaxaca por su multiculturalidad, su multietnicidad, y que los tribunales nos permitan estar siempre a su lado para reflexionar juntos y encontrar caminos juntos. Esto es una gran bendición.

Ojalá que *junlajuj* (11) *Ak'ab'al* nos ilumine bastante la mente para que la luz sea la que conduzca nuestros caminos, que nunca sea la oscuridad. Me estoy refiriendo a que no sea la violencia, la muerte, que no sea el hostigamiento, la amenaza, la intimidación, que son la otra parte de la oscuridad, sino que sean la luz y la razón las que nos hagan posible caminar hacia adelante.

No tengo más aportaciones porque los expedientes son grandísimos. Se imaginan ustedes las ganas que yo tenía de estar sentada, aunque sea en una audiencia, hasta que se dictó sentencia y yo decía: “¡qué experiencia!”. Pero cuando lo leí, lo que pude leer, ya sale uno de contexto, porque así somos.

Que bendigan los pueblos lo que podemos hacer para que haya armonía en el mundo. Lo único que puedo decir es que la tarea no está concluida, no ha concluido. Tenemos muchos instrumentos.

Termino con una conclusión que traía en la mente. Algunos que tenemos la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, algunos van a decir: “se exagera un poquito”, pero la confianza que ustedes pueden tener es que no lo hicieron los indígenas. Algunos indígenas estuvimos en la sala, pero no la hicimos nosotros y eso quiere decir que ya es una luz verde de las naciones, de los países.

Tenemos el Convenio 169, que tampoco lo hicimos nosotros; opinamos un poquito, pero está bien. Pero qué bueno que nos vimos reflejados en muchas partes de estos tratados. Tenemos discusiones y tenemos propuestas legislativas en el ámbito nacional. Tenemos algunos acuerdos de paz en la región.

No olvidemos que nosotros somos mesoamericanos también y en Mesoamérica hay acuerdos de paz. En el caso de Guatemala, se firmó como pacto de salida política y no como conflicto armado.

Tenemos una academia extraordinaria en México, una academia que ha dedicado mucho tiempo a visualizar. De todo eso hagamos uno solo. Recientemente tenemos la resolución de la Asamblea General que revitaliza el espacio de cumplimiento de acuerdos acerca de los pueblos indígenas.

Bueno, tenemos todas esas condiciones. Hagamos un colador como si moliéramos el pulique para el tamal oaxaqueño. Hagamos una noción de estos instrumentos. Eso obviamente les toca a los juristas, porque esto es muy importante, porque son muchos temas técnicos, para sacar algunas orientaciones y sociabilizar una misma propuesta que nos englobe a todos; no para globalizar al mundo, sino para que cada quien use un lenguaje común.

Así yo pienso que avanzaríamos mucho en el logro con el Congreso, porque hay que saber que el Congreso es luz verde, y lo que no apruebe el Congreso lo tenemos que trabajar con los diputados para cabildearlos todos los días hasta que voten a favor.

Esto es una tarea que nos incumbe a todos; no solo al especialista en derecho, sino también a los especialistas sociales, los líderes sociales, las mujeres, etcétera. Podemos hacer una batalla común. ¿Por qué?, porque nuestro mundo es pluricultural, es multiétnico, es multilingüe; nuestro mundo es diverso y porque todos, de verdad, absolutamente todos somos indispensables.

No vayan a decir: “bueno, cuando ya no haya indígenas, vamos a ser mejores”. No, señores, habrán matado un poquito de ustedes mismos. Igual los indígenas: cuando ustedes ya no estén, los vamos a añorar. ¿Por qué lo tendríamos que hacer? ¿Por qué tenemos que hacer un choque innecesario? Mejor hagamos una convivencia pacífica juntos porque, como para todos, la paz para mí es hija de la convivencia armónica, no hija de la guerra.

Si vamos por esa ruta, estamos bien gracias a la educación. Yo creo en la academia en este sentido. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ya está dando un paso —no porque yo sea miembro de la UNAM, que de verdad estoy muy agradecida por ser investigadora extraordinaria en la UNAM—. La UNAM ya está dando un paso muy importante, y es que están abordando los temas los científicos, los humanistas de la UNAM en la mesa de discusión real, y uno de ellos es la necesidad de la tipificación del delito de discriminación.

Si no tipificamos ese delito, nos vamos a acusar mutuamente de que somos discriminadores. Pero, si sabemos exactamente qué es discriminación, cuál es la actitud

reprobable de que lo haga un maya, lo haga un azteca, lo haga un no maya, un francés o cualquier persona; si sabemos que esa actitud es condenable y que puede llevar a una pena, a un tribunal, pues entonces vamos a mejorar nuestras actitudes, nuestras palabras, nuestras miradas y nuestros tonos en distintos lugares. Eso es muy importante, pero yo espero que en los próximos años podamos dar algunas herramientas para que sigamos en esa ruta de convivencia pacífica.

Memoria del VII Observatorio Judicial Electoral.
Estudios sobre derechos políticos de los pueblos indígenas
fue editada en junio de 2019 por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.

Memoria del
VII Observatorio
Judicial Electoral

Estudios sobre derechos políticos
de los pueblos indígenas

El Observatorio Judicial Electoral es una actividad que desde 2008 realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para difundir, transparentar y rendir cuentas de la actividad judicial electoral mediante el análisis de sentencias tanto de sus salas regionales como de la Sala Superior.

La *Memoria del VII Observatorio Judicial Electoral* representa una labor inédita, porque es la primera vez en que el análisis se realiza fuera del Tribunal, y también porque los derechos político-electorales de los pueblos, las comunidades y los ciudadanos indígenas siguen progresando.

Por lo anterior, el lector encontrará al respecto problemáticas, precedentes, jurisprudencia, tanto nacionales como internacionales, pero sobre todo respuestas a temas vigentes, acerca de los cuales vale la pena reflexionar junto con los especialistas aquí reunidos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación