

Autonomía bajo tutela. Alcances y límites de la justicia con perspectiva intercultural en elecciones por sistemas normativos indígenas

David Recondo

En 21 años (1999-2020), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha emitido un número considerable de sentencias y jurisprudencias en materia de elecciones por sistemas normativos indígenas. En Oaxaca, donde estos fueron legalizados en 1995, así como en Chiapas, Michoacán, Guerrero y Sonora (con o sin la legislación estatal correspondiente), han surgido controversias que el TEPJF ha dirimido por medio del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Desde 1999, el Tribunal ha dictado más de 500 sentencias, 44 tesis jurisprudenciales y 26 jurisprudencias que versan acerca de este particular tipo de comicios. Tal jurisprudencia ha contribuido a normar procedimientos que son, en su mayoría, de carácter oral y que varían de un municipio a otro. Las primeras controversias se dieron a finales de la década de 1990. En ese entonces, los magistrados de este órgano jurisdiccional nunca habían tenido que pronunciarse respecto de conflictos que involucraran normas y procedimientos propios de una o varias comunidades indígenas. Incluso, el instrumento legal (el JDC) no estaba pensado para semejantes casos. Confrontados a una realidad emergente de la cual tenían escaso o nulo conocimiento, los magistrados tuvieron que suplir los vacíos de la ley, y resolver conflictos, ponderando derechos fundamentales. El resultado del quehacer judicial electoral fue una jurisprudencia original, no exenta de contradicciones y limitaciones, orientada a buscar equili-

brios entre los derechos del ciudadano (universalidad del sufragio) y los de la comunidad (autonomía).

En este capítulo, se hará un análisis de la jurisprudencia del TEPJF en materia de sistemas normativos indígenas. En la primera parte, se mostrará cómo cierta perspectiva intercultural ha ido ganando terreno al afianzarse el imperativo de tomar en cuenta el contexto y las especificidades normativas de cada municipio y comunidad a la hora de resolver las controversias. En una segunda parte, se resaltarán algunas de las limitaciones de la jurisprudencia y de las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF, en particular en lo que se refiere a la administración directa de los recursos fiscales por parte de las comunidades aledañas, cuya categoría político-administrativa es de menor jerarquía que la comunidad sede del ayuntamiento (comúnmente conocida como cabecera municipal).

Avances de la perspectiva intercultural en la jurisprudencia electoral federal

A partir de 2008, y con base en las resoluciones emitidas durante casi una década, la Sala Superior ha formulado una jurisprudencia específica de las elecciones por sistemas normativos internos o indígenas (las dos expresiones coexisten de manera indiferenciada en las normas constitucionales y legales). De manera gradual, se ha venido afianzando el reconocimiento del derecho a la libre determinación de las comunidades originarias, y la obligación, por parte de las autoridades jurisdiccionales, de ponderar los derechos (individuales) del ciudadano y los derechos (colectivos) de la comunidad. Esta postura se refleja inicialmente en consideraciones acerca de la flexibilidad de los requerimientos formales (suplencia de la queja, plazos para interponer medios de impugnación, legitimidad de los quejosos, etcétera) o la identificación de los sujetos de derecho (criterio de autoadscripción), para abarcar, con el paso de los años, temas de fondo, como la necesidad de conocer las características de los sistemas normativos de cada comunidad, identificar la naturaleza de los conflictos (intra-, extra- e intercomunitarios) y tomar en cuenta el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas al resolver las controversias.

La primera jurisprudencia en la materia fue la 13/2008, que indica que la autoridad jurisdiccional debe suplir la deficiencia de los motivos de agravio o, incluso, la ausencia total de estos en las impugnaciones interpuestas por integrantes de comunidades indígenas:

COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.- [...] 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 (jurisprudencia 13/2008).

La misma determinación de garantizar el pleno acceso de los indígenas a la justicia, obviando los obstáculos formales, se refleja en la jurisprudencia 8/2011, la cual versa acerca de la irreparabilidad de los actos impugnados cuando las autoridades municipales, cuya elección es controvertida, ya han tomado posesión de su cargo:

IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN.- [...] la causa de improcedencia de consumación irreparable prevista en el último precepto citado, se surte cuando en la convocatoria que efectúan las autoridades encargadas de la organización de los comicios fijan —entre la calificación de la elección y la toma de posesión— un periodo suficiente para permitir el desaho-

Autonomía bajo tutela

go de la cadena impugnativa; en la inteligencia de que ésta, culmina hasta el conocimiento de los órganos jurisdiccionales federales —sala superior y Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— pues sólo de esta manera se materializa el sistema de medios de impugnación diseñado desde la Constitución y las leyes. Lo anterior, en consonancia con el bloque de constitucionalidad que se ubica en la cúspide del orden jurídico nacional, enmarcado en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los criterios de orden comunitario sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en interpretación del artículo 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se ha señalado que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido, ante los jueces y tribunales competentes que los ampare contra actos que violen sus derechos humanos (jurisprudencia 8/2011).

Aunque, a primera vista, esta jurisprudencia no alude a elecciones por sistemas normativos indígenas, está basada (aunque no exclusivamente) en varias controversias que se dieron en municipios de Oaxaca, cuyas elecciones se rigen por este régimen. El juzgador se dio cuenta de que, al considerar que una vez que las autoridades electas han tomado posesión ya no se puede impugnar la elección, se estaba privando a los ciudadanos del acceso efectivo a la justicia. Esto es porque, en los municipios usocostumbristas de Oaxaca, las autoridades toman posesión el 1 de enero, pero la calificación de los comicios por parte del órgano local en la materia puede ocurrir hasta la medianoche del 31 de diciembre, o sea, en la víspera. Peor aún, en casos de elecciones extraordinarias, la toma de posesión de las autoridades electas es inmediata. En esas condiciones, los ciudadanos no tenían posibilidad alguna de impugnarlas, si no se ampliaban los plazos para hacerlo. Esta jurisprudencia refleja la voluntad de los jueces electorales federales de reconocer las particularidades de los comicios por sistemas normativos internos y de adaptar los procedimientos de impugnación en consecuencia.

La misma postura garantista y antiformalista a favor de los ciudadanos indígenas es patente en la jurisprudencia 15/2010, que se refiere a la notificación de los actos:

COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUA-

CIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA.- El artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé que el recurso deberá presentarse en el plazo de cuatro días, contados a partir del siguiente al que se conozca el acto o resolución impugnado y el artículo 30, párrafo 2, de la citada ley establece que no requerirá notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos y resoluciones que en términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente deban hacerse públicas en el Diario Oficial de la Federación o, en los diarios o periódicos de circulación nacional o local o, en lugares públicos o, mediante fijación de cédulas en los estrados de los órganos respectivos. Dichas hipótesis normativas son aplicables en condiciones y situaciones generales contempladas por el legislador; sin embargo, en tratándose de juicios promovidos por miembros de pueblos o comunidades indígenas, acorde con los artículos 2, párrafo A, fracción VIII de la Constitución Federal, en relación con el artículo 14, fracción VI, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; y 8, párrafo 1, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, el juzgador debe atender a las costumbres y especificidades culturales de dichos entes para determinar la publicación eficaz del acto o resolución reclamado. Esto es así, puesto que en las zonas aludidas, los altos índices de pobreza, los escasos medios de transporte y comunicación, así como los niveles de analfabetismo que se pueden encontrar, traen como consecuencia la ineficaz publicitación de los actos o resoluciones en los diarios o periódicos oficiales además, de que en varios casos la lengua indígena constituye la única forma para comunicarse lo que dificulta una adecuada notificación de los actos de la autoridad. Por lo que, es incuestionable que las determinaciones tomadas por parte de las autoridades electorales deban comunicarse a los miembros de comunidades y pueblos indígenas en forma efectiva y conforme a las condiciones específicas de cada lugar, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio, caso en el cual la autoridad jurisdiccional debe ponderar las circunstancias particulares, para determinar el cumplimiento del requisito formal de presentación oportuna del medio de impugnación (jurisprudencia 15/2010).

Con el mismo afán de evitar obstáculos formalistas, los jueces federales han decidido flexibilizar los requisitos para la legitimación activa de una persona, es decir, el reconocimiento de su derecho a emprender un juicio (recurso de reconsideración o JDC). Así lo enuncia la jurisprudencia 27/2011:

Autonomía bajo tutela

COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE.- [...] en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, el juzgador debe analizar la legitimación activa de manera flexible por las particularidades que revisten esos grupos o comunidades y las posibilidades jurídicas o fácticas de quienes los integran, para allegarse de los elementos necesarios para acreditarla, debiendo evitar en lo posible, exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades (jurisprudencia 27/2011).

Este giro intercultural de la jurisprudencia del TEPJF también es manifiesto en la que lleva por clave 12/2013, que refiere a la autoadscripción como criterio de pertenencia de los quejosos a un pueblo indígena:

COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.- [...] este tipo de comunidades tienen el derecho individual y colectivo a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como a reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidas como tales. Por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan. Por ello, la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan (jurisprudencia 12/2013).

En la misma tesitura, la jurisprudencia flexibiliza las exigencias en cuanto a la representación legal de los ciudadanos pertenecientes a comunidades indígenas. Es decir, que el juzgador debe permitir, sin exigir requisitos excesivos, que un tercero pueda representar a los indígenas implicados en un juicio. Así lo expresa la jurisprudencia 28/2014:

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS.- [...] cuando en el litigio o controversia relacionada con la defensa de los derechos político-electorales se encuentran como parte ciudadanos mexicanos pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas, debe concluirse que respecto de éstos es admisible que comparezcan al juicio por sí mismos o, si así lo estiman conveniente o necesario, a través de algún representante legal, en aplicación directa de lo establecido en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce como prerrogativa fundamental de los indígenas mexicanos, el de ser asistidos, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y de su cultura (usos y costumbres), en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente. Dada la naturaleza y función de los derechos reconocidos a las colectividades indígenas y sus miembros por la Constitución Federal, las dos garantías contenidas en la fracción precisada, que acompañan al derecho genérico a acceder en plenitud a los tribunales de justicia, atienden a las condiciones o situaciones particulares que caracterizan a estas colectividades y que les permite identificarse como tales y, consecuentemente, desarrollarse en lo individual, pues por un lado, con la especial consideración de sus costumbres y especificidades culturales se pretende el respeto y la preservación de las normas de control social que han sido fundamentales para mantener su identidad, y se evita la percepción de la jurisdicción del Estado como ajena y opuesta a sus usos consuetudinarios, y por otro, a contrarrestar la situación de desigualdad material en que se encuentran los indígenas por el desconocimiento en el uso del lenguaje español o del régimen jurídico específico que regula la materia del litigio, motivo por el cual, la asistencia de mérito comprende cualquier clase de ayuda, coadyuvancia o asesoramiento en la formulación y presentación de los escritos o en la comparecencia y el desarrollo de alguna diligencia o acto procesal y, en tal virtud, un defensor puede incluso presentar promociones por cuenta de los ciudadanos pertenecientes a colectividades indígenas, siempre y cuando esté debidamente demostrada la representación legal de quien comparezca a nombre de los interesados (jurisprudencia 28/2014).

Más recientemente, el máximo tribunal electoral decidió ampliar aún más los plazos para interponer medios de impugnación, tomando así en cuenta las dificultades particulares que deben enfrentar los ciudadanos que residen en las comunidades indígenas. Así lo establece la jurisprudencia 8/2019:

Autonomía bajo tutela

COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES.- [...] se establece la regla general de que en el plazo previsto para la impugnación de actos y resoluciones vinculados con el desarrollo de un proceso electoral, todos los días y horas se consideran hábiles; sin embargo, no deberán computarse los días inhábiles en términos de la ley, ni los sábados y domingos cuando las comunidades o personas indígenas promueven medios de impugnación en materia electoral relacionados con: 1. Asuntos o elecciones regidas por sus usos y costumbres, sus procedimientos y prácticas tradicionales, o sus sistemas normativos internos; o 2. La defensa de sus derechos individuales o colectivos especialmente previstos en su favor por la Constitución o los tratados internacionales, siempre que no se trate de asuntos o elecciones relacionados con el sistema de partidos políticos. Esta es una medida positiva que maximiza el derecho especial de acceso a la justicia de esas comunidades, a partir de una regla que otorga previsibilidad, frente a las mínimas afectaciones que, en su caso, podrían generarse a la certeza y la definitividad. Esta medida positiva se debe aplicar sin perjuicio del deber de los tribunales electorales de flexibilizar el plazo para impugnar, incluso después de que concluyó el término al haber descontado días inhábiles, con base en la valoración de las particularidades de cada caso como obstáculos técnicos, circunstancias geográficas, sociales y culturales específicas que se aleguen o que se adviertan del expediente y, con ellas ponderar, por un lado, las circunstancias de quienes impugnan y, por otro, si el exceso del plazo en el que se presentó el juicio o recurso justifica negarles el acceso a la justicia (jurisprudencia 8/2019).

Más allá de flexibilizar criterios formales y de procedimiento, la Sala Superior del TEPJF ha emitido una jurisprudencia que llama a tomar en consideración el contexto local en la resolución de las controversias:

COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).- [...] el análisis contextual de las controversias comunitarias permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación, así como evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la misma en la toma de decisiones y que pueden resultar un factor

agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de las propias comunidades. Lo anterior, favorece el restablecimiento de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural, que atiende el contexto integral de la controversia y el efecto de las resoluciones judiciales al interior de las comunidades a fin de contribuir a una solución efectiva de los conflictos internos (jurisprudencia 9/2014).

Esta jurisprudencia representa un verdadero parteaguas, ya que refleja la preocupación (y, de ahí en adelante, la obligación) que tiene el juzgador de tomar en cuenta las normas del derecho indígena, como expresión de su derecho a la libre determinación, así como la estructura de autoridades comunitarias y sus decisiones. Además, refleja la preocupación de no agravar la conflictividad al imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad.

En la misma tesitura, la jurisprudencia 17/2014 legitima el recurso del *amicus curiae* en los juicios, a fin de disponer de mayores elementos acerca del contexto aludido:

AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.- [...] durante la sustanciación de los medios de impugnación relacionados con elecciones por sistemas normativos indígenas, a fin de contar con mayores elementos para el análisis integral del contexto de la controversia desde una perspectiva intercultural, es procedente la intervención de terceros ajenos a juicio a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o “amigos de la corte”, siempre que sean pertinentes y se presenten antes de que se emita la resolución respectiva; los cuales, carecen de efectos vinculantes (jurisprudencia 17/2014).

Además, se ha afianzado el reconocimiento de los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas. En efecto, los criterios jurisprudenciales emitidos en 2014 establecen, de manera contundente, cuáles son los elementos que componen el derecho al autogobierno, las normas que integran el sistema jurídico (incluidas las de las comunidades indígenas) o la posibilidad de reconsideración cuando las salas regionales del TEPJF inaplican las normas consuetudinarias.

Al respecto, es de considerarse la jurisprudencia 19/2014:

COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.- [...] el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende: 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral (jurisprudencia 19/2014).

El autogobierno queda consagrado como prerrogativa fundamental, no como un derecho secundario que deba supeditarse sistemáticamente a los demás derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La jurisprudencia 20/2014 va en la misma dirección, al considerar las normas consuetudinarias como el marco jurídico y político por medio del cual las comunidades indígenas ejercen su autogobierno y al reconocer la asamblea como órgano de producción normativa de mayor jerarquía:

COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO.- [...] los usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales, permitiendo con ello el respeto y la conservación de su cultura. En ese orden, el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría (jurisprudencia 20/2014).

Los magistrados federales han ido aún más lejos al considerar los sistemas normativos indígenas como parte integral del sistema jurídico mexicano. Así lo refleja la tesis LII/2016:

SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.- [...] el derecho indígena, conformado por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, se encuentra al mismo nivel que el derecho formalmente legislado. Por tanto, el derecho indígena no debe ser considerado como simples usos y costumbres, que conforme al sistema de fuentes del derecho, constituyen una fuente subsidiaria y subordinada, pues se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una relación de coordinación. Por tanto, el sistema jurídico mexicano se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el derecho se integra tanto por el derecho legislado formalmente por el Estado, como por el derecho indígena, generado por los pueblos indígenas y las comunidades que los integran. El reconocimiento del pluralismo jurídico e interlegalidad, así como la aplicación de los sistemas normativos indígenas en los juicios que involucren a las comunidades o sus integrantes, es necesario para que sea efectivo el derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social (tesis LII/2016).

Esta tesis, que aún debe volverse jurisprudencia con carácter obligatorio, marca un giro notorio en el espíritu del derecho mexicano al poner al mismo nivel las normas del derecho indígena y el resto de las normas jurídicas. También marca un parteaguas al considerar este reconocimiento del derecho consuetudinario como una condición para que las comunidades indígenas puedan ejercer el derecho a la libre determinación. Con esta tesis, los magistrados de la Sala Superior del TEPJF buscan dejar atrás la tradición monista y consagrar el pluralismo jurídico como característica fundamental del sistema jurídico mexicano. La perspectiva intercultural encuentra aquí su máxima expresión.

Finalmente, entre 2016 y 2018, la Sala Superior ha emitido jurisprudencias que consagran tanto el principio de maximización de la autonomía como la necesidad, derivada de este, de tomar en cuenta las particularidades del contexto local, así como las especificidades normativas de las comunidades que integran los municipios a la hora de resolver controversias.

Es el caso, en especial, de la jurisprudencia 37/2016:

COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO.- [...] se advierte que debe reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando su máxima protección y permanencia. En ese sentido, en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena (jurisprudencia 37/2016).

Lo mismo sucede con la jurisprudencia 19/2018, que precisa los deberes que deben cumplir las autoridades jurisdiccionales para juzgar en perspectiva intercultural:

JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.- [...] el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades. En consecuencia, para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes: 1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (in situ); recepción de escritos de terceros en calidad de “amigos del tribunal” (amicus curiae), entre otras; 2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales; 3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los princi-

pios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad; 4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto; 5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y 6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales (jurisprudencia 19/2018).

Limitaciones de la justicia electoral con perspectiva intercultural

La formación de los criterios jurisprudenciales del TEPJF en materia de elecciones por sistemas normativos internos no ha sido un proceso lineal. Desde 1999, las sentencias han oscilado entre una posición que privilegia el principio de universalidad del sufragio sobre el de la libre determinación de las comunidades, y otra que busca, en una perspectiva intercultural y de manera casuística, ponderar estos dos derechos fundamentales. También han oscilado entre el reconocimiento del autogobierno en el ámbito comunitario (es decir, submunicipal) y la defensa acérrima de la soberanía del municipio en materia de hacienda, con lo cual se denega el derecho de las comunidades aledañas a administrar directamente los recursos fiscales que por ley les corresponden.

En un primer momento, la postura jurisprudencial fue asumir que las normas y formas comunitarias de nombramiento de autoridades municipales debían ser respetadas, que no se debía buscar reglamentarlas, sino que había que velar para que si algunos ciudadanos habían sido excluidos del proceso electivo, este les fuera repuesto, pero según el procedimiento que decidiera la comunidad. Es decir, si el voto no era secreto, si este se emitía en formas diversas, incluida la aclamación, no era asunto del juez; lo único que importaba era que a ningún ciudadano se le impidiera participar. Así lo refleja la sentencia del caso de Asunción Tlacolulita (SUP-JRC-0152/1999), en la que, respondiendo al reclamo de los ciudadanos que exigían que se respetara el procedi-

Autonomía bajo tutela

miento de nombramiento comunitario, el Tribunal resolvió que este sería respetado mientras que a nadie se le impidiera votar y ser votado —léase a ningún individuo de nacionalidad mexicana, residente del referido municipio, habiendo cumplido 18 años, estuviera o no registrado en el padrón electoral federal—. Así lo reflejan, también, las sentencias en 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 Inc1), Tanetze de Zaragoza (SUP-JDC-0011/2007, SUP-JDC-0011/2007 Inc1 y SUP-JDC-0011/2007 Inc2), Santa María Apazco (SUP-JDC-0358/2008) y San Miguel Peras (SUP-JDC-0014/2008). En todos estos, ya sea por reclamo de los habitantes de las agencias, de mujeres o de personas que radicaban fuera del municipio pero seguían cumpliendo con sus obligaciones comunitarias, la controversia derivaba de la exclusión de ciudadanos que exigían el derecho a participar, o bien de ciudadanos que, al contrario, les reclaman a las autoridades electorales no haber validado el nombramiento que habían hecho. Ante semejantes litigios, los magistrados del TEPJF optaron por llamar a la autoridad electoral a facilitar la organización de nuevas elecciones, en las que todos los que quisieran —y estuvieran en derecho de hacerlo— pudieran participar en el nombramiento de las autoridades municipales.

Aunque a primera vista los magistrados establecieron una clara jerarquía entre los derechos fundamentales constitucionalmente consagrados (la autonomía indígena queda supeditada a la universalidad del sufragio), hasta 2010, de hecho, evitaron entrar en detalles en cuanto al procedimiento de elección y exigían a la autoridad electoral que repusiera la elección, velando que todos los que quisieran hacerlo pudieran participar. El órgano jurisdiccional, pues, buscó tener una mínima intervención en las elecciones por usos y costumbres.

Entre 2010 y 2014, la postura del TEPJF cambió sensiblemente al tener mayor injerencia en la manera en que las elecciones bajo el régimen de sistemas normativos indígenas eran llevadas a cabo, y al pronunciarse, de manera sistemática, por una participación de todos los ciudadanos en la elección del ayuntamiento. En ese periodo, la mayor parte de las controversias fue promovida por ciudadanos habitantes de las comunidades aledañas (cuya categoría administrativa es la de

agencia de policía o municipal, en Oaxaca). Históricamente, el ayuntamiento era considerado de manera exclusiva como el gobierno de la comunidad cabecera y, por ende, los concejales solo eran nombrados por los ciudadanos que residían ahí. Sin embargo, a raíz de la transferencia de recursos fiscales a los municipios por parte del gobierno federal, las comunidades aledañas buscaron incidir en la distribución de dichos recursos. Para alcanzar este fin, exigieron participar en la elección de los ayuntamientos.

En estas controversias, las sentencias tanto de la Sala Regional Xalapa como de la Sala Superior del TEPJF fueron en el mismo sentido: exigir que se llevaran a cabo nuevas elecciones, en las que todos los ciudadanos —en especial los que residían fuera de la cabecera municipal— pudieran participar. Así ocurrió, por ejemplo, en 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, SX-JDC-0001/2011, SUP-JDC-637/2011), San Jerónimo Sosola (SX-JDC-0398/2010), San Pedro Ixtlahuaca (SX-JDC-0431/2010 y SX-JDC-0431/2010 Inc1), Santa María Peñoles (SX-JDC-0409/2010), Santos Reyes Nopala (SX-JDC-0397/2010), Jocotepec (SX-JDC-0007/2011), Santiago Yaveo (SX-JDC-0012/2011), Santiago Choapam (SX-JDC-0016/2011), San Jerónimo Sosola (SUP-REC-2/2011) y Mazatlán Villa de Flores (SUP-REC-836/2014).

Además de esos casos, a partir de 2014, el TEPJF ha resuelto controversias acerca de la participación de las mujeres, tema que había sido marginal en los litigios anteriores, a pesar de ser un factor cada vez más significativo de la conflictividad electoral local. Esto se dio, por ejemplo, en los casos de San Bartolo Coyotepec (SUP-REC-16/2014), Santo Domingo Nuxaá (SUP-REC-438/2014) y Ánimas Trujano (SUP-REC-440/2014).

En ambas problemáticas, los magistrados federales establecieron una clara jerarquía entre, por un lado, el derecho a votar y ser votado y, por el otro, el respeto a las normas comunitarias —que establecen requisitos específicos para poder ejercer el sufragio, como haber ejercido cargos obligatorios en beneficio de la colectividad—. En esta óptica, no cabe ponderar los derechos, sino que el primero se impone al

segundo, sistemáticamente. Lo anterior, paradójicamente, después de haber desarrollado una argumentación de corte multiculturalista, ausente en las sentencias del periodo anterior. En efecto, a partir de 2010, los considerandos de las sentencias de la Sala Regional Xalapa contienen referencias a la obra de Will Kymlicka, reconocido filósofo canadiense que sostiene que el reconocimiento de derechos diferenciados a colectividades humanas en función de criterios étnico-culturales, dentro de un mismo Estado-nación, es totalmente compatible con la doctrina liberal. Además de este conocido autor, las sentencias citan al filósofo Luis Villoro y al antropólogo Guillermo Bonfil Batalla, quienes tienen posiciones menos liberales y mucho más “comunitaristas”.

Pero, aunque esta 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, considerada 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, contrario a lo que marca la Constitución), pero si se comprueba que no se les permitió a algunos ciudadanos participar en el nombramiento de los integrantes del ayuntamiento, la elección debe ser anulada, y nuevos comicios deben ser organizados, garantizando que todos los ciudadanos en edad de hacerlo puedan participar.

Estos principios quedan definitivamente consagrados en la jurisprudencia 37/2014, que refiere a la participación de los ciudadanos residentes de las agencias municipales:

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRA-

GIO.- [...] si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados; por lo que, en consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática (jurisprudencia 37/2014).

Lo mismo ocurre en relación con la participación de las mujeres, como quedó reflejado en la jurisprudencia 48/2014:

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (LEGISLACIÓN DE OAXACA).- [...] la autoridad administrativa electoral local tiene el deber jurídico de llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar la vigencia de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y, especialmente, de igualdad en la participación de hombres y mujeres en los procedimientos electorales llevados a cabo en esa entidad federativa. En este orden de ideas, en caso de ser necesario, en las elecciones regidas por el Derecho Consuetudinario, el órgano administrativo electoral del Estado debe organizar campañas a fin de informar y establecer un diálogo abierto, incluyente y plural con los integrantes de las comunidades indígenas, respecto de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres en condiciones que garanticen la igualdad sustantiva y no sólo formal (jurisprudencia 48/2014).

Esta jurisprudencia es reforzada por la 22/2016:

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).- [...] el Estado reconoce y garantiza el derecho de las comunidades indígenas para llevar a cabo las elecciones de los integrantes de los órganos de autoridad municipal conforme a sus usos y costumbres; no obstante, tal derecho no es ilimitado ni absoluto ya que su ejercicio debe

Autonomía bajo tutela

de estar invariablemente regido por las normas y los principios establecidos en la Constitución Federal y en los Tratados tuteladores de derechos fundamentales suscritos por el Estado mexicano, entre los cuales está el de garantizar de manera sustantiva la participación de las mujeres en condiciones de igualdad jurídica frente a los hombres. En este contexto, las normas del Derecho Consuetudinario deben promover y respetar el derecho de voto de las mujeres tanto en su vertiente activa como pasiva (jurisprudencia 22/2016).

Es evidente que el instrumento legal que es utilizado para resolver las controversias, el JDC, lleva necesariamente a privilegiar los derechos del ciudadano en tanto individuo, en detrimento de la comunidad, o los derechos y obligaciones del ciudadano en tanto miembro de una comunidad. 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 del 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 mexicano, que reside en el territorio municipal, a votar y ser votado en dichas elecciones. Es decir, la costumbre es válida mientras no viole el derecho de las personas a ejercer el sufragio. Con ese criterio, cualquier elección por sistemas normativos indígenas podrá ser invalidada si no respeta este derecho fundamental y si al menos un ciudadano demuestra que se le impidió votar o ser votado.

En contra de esa 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 el TEPJF encuentre 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 en el ámbito municipal. Según esta postura, las normas de derecho consuetudinario no solo privilegian la circunscripción comunitaria submunicipal (cada ciudadano vota y puede ser votado en cargos de autoridad de su propia comunidad), 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 únicamente del hecho de ser ciudadano mexicano y de haber residido al menos tres años en el municipio, como lo indica el código electoral federal. El ejercicio del sufragio es condicionado al 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.

Algunas sentencias del TEPJF reflejan una orientación más conciliadora ante el dilema que opone derechos del ciudadano y derechos de la comunidad. Aunque en la mayoría de las sentencias emitidas a partir de 2010 ha prevalecido la defensa de los primeros (en particular, el sufragio universal) en detrimento de los segundos, también existe una postura más sensible a las particularidades de cada caso y, por ende, más proclive a la ponderación de derechos. Esa postura consiste en hacer del Tribunal Electoral el garante del cumplimiento de las normas establecidas por las 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 los comicios el que las autoridades municipales en turno y los participantes en el proceso electoral incumplieron las reglas que acordaron, previamente, en una asamblea general comunitaria.

Esas 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 comunidades aledañas a votar y ser votados, sino porque se violó el acuerdo establecido previamente entre el ayuntamiento y las autoridades submunicipales, en el que, justamente, las primeras se comprometían a dejar participar a dichos ciudada-

nos. 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, 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 o 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 sistemas normativos indígenas 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 y ejercicio de la ciudadanía en los municipios usocostumbristas de Oaxaca no son los mismos que en los demás municipios y que 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 antes) 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.

No obstante, la dificultad 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, donde 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 se dan para organizar la integración de las autoridades municipales. En efecto, uno de los objetos fundamentales del derecho es 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.

De 2016 a 2018, sin embargo, las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF oscilaron de nuevo en un sentido más favorable para la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas. Durante ese periodo, las sentencias emitidas por el Tribunal reflejaron la voluntad de conocer mejor las normas y prácticas electorales de los pueblos indígenas. Esta tendencia se afirmó al resolverse varias controversias de tipo intercomunitario, en las que las agencias municipales exigían participar en la elección de los integrantes del ayuntamiento como una manera de presionar para obtener un reparto más justo de los recursos fiscales administrados por la municipalidad. Tales son los casos de Santiago Matatlán (SUP-REC-0033/2017), Tataltepec de Valdés

Autonomía bajo tutela

(SUP-REC-0039/2017), Ixtlán de Juárez (SUP-REC-1185/2017) y San Juan Ozolotepec (SUP-REC-0061/2018). En estas sentencias, por primera vez, la Sala Superior consideró que la universalidad del sufragio no fue afectada, ya que los ciudadanos de las comunidades aledañas habían elegido a sus autoridades inmediatas: a los integrantes de la agencia municipal. De esa forma, el Tribunal creó un precedente novedoso al afirmar el principio de autogobierno en el ámbito comunitario, es decir, submunicipal. Los magistrados han basado su resolución en dictámenes antropológicos que muestran una de las particularidades de la territorialidad político-administrativa de Oaxaca: en la mayoría de los municipios, existen varias comunidades con sus propios núcleos agrarios y organización comunitaria. En esta configuración, el ayuntamiento no es más que el gobierno de la comunidad cabecera municipal, no así del conjunto del territorio municipal. La comunidad cabecera y las comunidades aledañas han mantenido, históricamente, un respeto mutuo de su autonomía (una suerte de pacto de no injerencia).

Al reconocer a la comunidad como el espacio legítimo para el ejercicio del voto y para el autogobierno, el TEPJF estableció un criterio novedoso. Este, sin embargo, no se ha convertido en jurisprudencia porque prevalece el disenso entre los siete magistrados de la Sala Superior. En efecto, estas sentencias han sido aprobadas por mayoría de votos, con tres votos particulares (es decir, en desacuerdo con la resolución) en cada ocasión. Según los tres magistrados disidentes, la resolución contraviene la norma constitucional, al ser el municipio la unidad básica o el primer nivel de gobierno de la organización política y administrativa del Estado mexicano. Esto es, reconocer un ámbito de gobierno que el constituyente no ha establecido “lleva a crear una autoridad *de facto* [lo cual] deslegitima la conformación federal del Estado mexicano” (SUP-REC-0033/2017, voto particular del magistrado Felipe Fuentes Barrera).

En 2020, sin embargo, al parecer, la correlación de fuerzas cambió de nuevo. La postura acerca de la maximización de la autonomía y la administración directa de los recursos fiscales por parte de las comunidades aledañas se volvió minoritaria. En las sentencias SUP-JDC-131/2020, referente a Huajuapán de León y la agencia municipal de Dolores (Oaxaca), y SUP-JDC-145/2020, de Santiago Tillo y la

agencia municipal de San Mateo Yucucuy (Oaxaca), la Sala Superior emitió resoluciones que dejaron sin vigencia las tesis LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016, relativas a la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno y la administración directa de los recursos que les corresponden. Los magistrados remitieron al criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el amparo directo 46/2018, otorgado al municipio de Santo Domingo Tehuantepec (Oaxaca) en su controversia con la agencia municipal de Santa María Nativitas Coatlán. Esta exigía recibir directamente los recursos fiscales que le correspondían según el criterio poblacional establecido en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca. La agencia interpuso un juicio ante la Sala de Justicia Indígena y la Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, en el que exigía el

reconocimiento pleno y efectivo del derecho de libre determinación y autonomía de su comunidad indígena, así como la declaración del reconocimiento pleno del derecho a que se asigne a su comunidad recursos necesarios y suficientes para que provea su desarrollo en los términos establecidos en el artículo 2° Constitucional (amparo directo 46/2018).

El fallo de la SCJN le negó legitimidad a esa demanda, porque de otorgársele la administración directa de los recursos fiscales a la agencia se estaría comprometiendo la libre hacienda municipal, consagrada en el artículo 115 de la CPEUM. Según la norma constitucional, el ayuntamiento es el único facultado para administrar los recursos fiscales transferidos al municipio por el gobierno federal. El TEPJF retomó este criterio para determinar que las controversias relacionadas con la administración de recursos fiscales “no son tutelables mediante el sistema de control de legalidad y constitucionalidad en materia electoral” (SUP-JDC-131/2020, 53; SUP-JDC-145/2020, 64), y que son competencia de la Sala de Justicia Indígena y la Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca.

Estas últimas resoluciones del Tribunal marcan un claro cambio de criterio jurisprudencial en cuanto al principio de maximización de la autonomía. El disenso recurrente en el seno de la Sala Superior, entre los promotores de la autonomía comunitaria y los defensores del or-

Autonomía bajo tutela

den federal y de su célula básica, que es el municipio libre, parece estarse resolviendo a favor de los segundos. La justicia en perspectiva intercultural encuentra aquí su límite. El voto particular conjunto de los magistrados Janine M. Otálora Malassis, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, en el caso de Santiago Tillo vs. San Mateo Yucucuy (SUP-JDC-145/2020, del 8 de julio), afirma que la resolución constituye un “retroceso en el ámbito de la protección material de los derechos de autonomía, auto-determinación, consulta y participación política de las comunidades indígenas” (SUP-JDC-145/2020, 67). Además, señala que la jurisdicción especializada en materia indígena solo existe en Oaxaca, por lo que deja a las comunidades indígenas de otras entidades federativas en la indefensión.

Conclusión

Durante 21 años, las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF en materia de sistemas normativos indígenas han oscilado constantemente entre la salvaguarda irrestricta de la universalidad del sufragio y el reconocimiento de las condiciones específicas de acceso a la justicia de la ciudadanía y de ejercicio del voto (pasivo o activo) que prevalece en las comunidades (jurisprudencia 19/2018). En cuanto a la participación de los ciudadanos de las comunidades aledañas en la elección de los concejales municipales, la posición de los magistrados federales también ha oscilado entre la defensa de la universalidad del sufragio en el ámbito de toda la circunscripción municipal y el criterio de maximización de la autonomía indígena en el ámbito comunitario (submunicipal). Así pues, las resoluciones del TEPJF han seguido un movimiento pendular en dos ejes, según el tipo de problemática en juego, ya sea (primer eje) el ejercicio del sufragio por las mujeres, los avocindados, los emigrados y las minorías religiosas o políticas; ya sea (segundo eje) la participación de los ciudadanos de las comunidades aledañas (como votantes y candidatos) en la elección de los concejales municipales.

Si bien esta jurisprudencia pendular ha reflejado avances apreciables en cuanto al reconocimiento pleno de los sistemas normativos indígenas y la eliminación de formalismos excesivos, la perspectiva in-

tercultural asumida por el Tribunal Electoral parece haber llegado a un límite. La declinación de competencia del TEPJF a favor de otra autoridad jurisdiccional en relación con la administración de los recursos fiscales descentralizados marca la culminación de una jurisprudencia que, hasta 2020, ha tenido mayor alcance que cualquier otro ámbito del derecho mexicano (agrario, penal, civil o constitucional) en cuanto al reconocimiento de la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas. Sin embargo, en este aspecto, como en los demás, la defensa del derecho a la autonomía se topa con un “techo de cristal” que impide el acceso a las competencias gubernativas (incluidas la defensa del territorio y el manejo de los recursos naturales) y a los recursos económicos necesarios para ejercerlas. En lo electoral, como en el resto del entramado jurídico, se ha llegado a la paradoja de afirmar la autonomía de las comunidades para elegir a sus autoridades, al mismo tiempo que a estas se les niegan los recursos materiales para poder gobernar. Reconocimiento sin redistribución: un rasgo común de las políticas multiculturalistas en toda América Latina. Queda por ver, sin embargo, cómo la justicia especializada oaxaqueña resolverá la controversia acerca de la administración directa de los recursos fiscales por las comunidades indígenas en el nivel submunicipal, y si la jurisprudencia, en esta materia, será replicable en las demás entidades federativas.

Fuentes consultadas

- Amparo directo 46/2018. Quejoso: Ayuntamiento Municipal Constitucional de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=246057> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- Jurisprudencia 13/2008. COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=13/2008&tpoBusqueda=S&sWord=13/2008> (consultada el 26 de mayo de 2021).
- 15/2010. COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL

- POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=15/2010&tpoBusqueda=S&sWord=15/2010> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- 8/2011. IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2011&tpoBusqueda=S&sWord=8/2011> (consultada el 27 de mayo de 2011).
 - 27/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=27/2011&tpoBusqueda=S&sWord=27/2011> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 12/2013. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2013&tpoBusqueda=S&sWord=12/2013> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 9/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=9/2014&tpoBusqueda=S&sWord=9/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 17/2014. AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=17/2014&tpoBusqueda=S&sWord=17/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 19/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO. Disponible

- en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2014&tpoBusqueda=S&sWord=19/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=20/2014&tpoBusqueda=S&sWord=20/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 28/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=28/2014&tpoBusqueda=S&sWord=28/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 37/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=37/2014&tpoBusqueda=S&sWord=37/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 48/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=48/2014&tpoBusqueda=S&sWord=48/2014> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 22/2016. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=22/2016&tpoBusqueda=S&sWord=22/2016> (consultada el 27 de mayo de 2021).
 - 37/2016. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=37/2016&tpoBusqueda=S&sWord=37/2016> (consultada el 27 de mayo de 2021).

Autonomía bajo tutela

- 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=S&sWord=19/2018> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- 8/2019. COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2019&tpoBusqueda=S&sWord=8/2019> (consultada el 27 de mayo 2021).
- Sentencia SUP-JDC-131/2020. Actor: Pedro Donaciano Guerrero Cruz. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/131/SUP_2020_JDC_131-912038.pdf (consultada el 27 de mayo de 2021).
- SUP-JDC-145/2020. Actor: Julio Gómez Cruz y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/145/SUP_2020_JDC_145-912040.pdf (consultada el 27 de mayo de 2021).
- SUP-JRC-152/99. Actor: Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricardez. Autoridad responsable: LVII Legislatura del Estado de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/1999/JRC/SUP-JRC-00152-1999.htm> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- SUP-REC-33/2017. Actor: Felipe Sernas Cortés 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 <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/REC/SUP-REC-00033-2017.htm> (consultada el 27 de mayo de 2021).
- Tesis LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LII/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LII/2016> (consultada el 27 de mayo de 2021).