

LA JUSTICIA ELECTORAL Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO. Entre el universalismo de los derechos humanos y el ejercicio de la autonomía

*ELECTORAL JUSTICE AND INDIGENOUS PEOPLES IN MEXICO
Between the universality of Human Rights and the practices of Autonomy*

María Teresa Sierra

Profesora e Investigadora del Centro de Investigaciones
y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS),
México.

RESUMEN

En este texto me propongo analizar los alcances y los límites de la justicia electoral mexicana para el reconocimiento de los derechos políticos de libre determinación de los pueblos indígenas de México en la elección de autoridades municipales. A partir de la revisión de sentencias de la Sala Superior del máximo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) analizo y discuto las formas en que están siendo procesados conflictos electorales que invocan el derecho a realizar elecciones por la vía de los llamados “usos y costumbres” y el sentido en que esto entra en conflicto con las normas del derecho electoral del ciudadano

Me interesa argumentar que si bien se notan importantes avances en las sentencias del poder judicial electoral federal para responder a los nuevos marcos legales que reconocen el pluralismo jurídico y los derechos colectivos, la mirada liberal de los derechos juega en contra del ejercicio de la libre determinación de los pueblos. Se corre por tanto el riesgo de reproducir nuevos colonialismos jurídicos en aras de garantizar la universalidad del sufragio en la elección de autoridades en municipios indígenas.

Palabras claves: Pluralismo jurídico, justicia electoral mexicana, derechos humanos ,libredeterminación, pueblos indígenas.

Una primera versión de este texto fue presentada en el marco del VII Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral, en la ciudad de Oaxaca, 27 y 28 de noviembre de 2014. Agradezco la oportunidad de participar en dicho evento y de revisar un cierto número de expedientes que me fueron proporcionados con el objetivo de realizar un análisis de los mismos, los cuales retomo en este escrito

ABSTRACT

In this article I will analyze the scope and limits of the Mexican electoral justice system for the recognition of indigenous peoples' political rights to self-determination in the election of municipal authorities. Based on the review of electoral lawsuits by the Supreme Federal Electoral Tribunal in Mexico (TEPJF) I analyze how the so called "*usos y costumbres*" (customs and traditions) are being considered and the senses in which this conflicts with the rules of citizens' electoral law. I want to argue that, there are significant progress regarding federal electoral judiciary to recognize legal pluralism and collective rights, nevertheless the liberal view of rights plays against the exercise of self-determination of the indigenous peoples. There is therefore a risk of reproducing a new legal colonialism in order to ensure the universality of suffrage in the election of authorities in indigenous municipalities.

Key words: Legal pluralism, Mexican electoral justice, human rights, free determination, indigenous peoples.

La reforma al artículo primero constitucional en materia de derechos humanos, del 10 de junio de 2011, al establecer como eje rector 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 de libre determinación y de autonomía para los pueblos indígenas en México, establecidos en el artículo segundo constitucional. El que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante 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 oxigenado el anquilosado marco constitucional en México, que todavía espera una transformación integral más profunda.

A pesar de sus límites el nuevo marco normativo mexicano ha avanzado hacia una visión pluralista siguiendo las tendencias constitucionales en América

Latina (Yrigoyen 2012), si bien aún se debate entre una mirada de minorías y una visión de libre determinación de los pueblos; es decir, entre perspectivas centradas en reconocer derechos a grupos específicos, desde el marco liberal de los derechos de ciudadanía multicultural (Kymlicka 1996), y aquellas que enfatizan en el ejercicio pleno de los derechos de autonomía de los pueblos indígenas en tanto sujetos de derechos colectivos (Díaz Polanco 2006). Lo distintivo sin embargo es que dicho marco normativo está siendo considerado por los máximos Tribunales de Justicia del país, como es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) y como sucede también con la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF), cuando se trata de asuntos que involucran a pueblos indígenas¹. Dicha apertura constituye

¹ Vid. Sentencia número SUP-JDC-9167/2011 del 2 de noviembre de 2011, a favor del municipio purépecha de San Francisco de Cherán en Michoacán que por primera vez en la historia del Estado mexicano reconoció el derecho de un municipio indígena de elegir a

un cambio importante en el tratamiento de los asuntos judiciales hacia pueblos indígenas, lo que contrasta con lo que sucedía hasta hace apenas unos años cuando la visión mono-jurídica impedía abrirse a reconocer los derechos colectivos en el proceso judicial (Cfr. Ortiz 2001; Escalante 2004). No obstante esta transición – hacia una visión pluralista de los derechos- no se da sin fuertes obstáculos, como lo revelan el incumplimiento de sentencias judiciales avanzadas de la SCJN en materia de pueblos indígenas². Dicha tendencia de cierta apertura al pluralismo puede constatar en los expedientes relativos a juicios, controversias y medidas de impugnación que involucran a ciudadanos y comunidades indígenas en su demanda por acceder a una justicia electoral que contemple los llamados “usos y costumbres”, es decir, sus formas propias de elección de autoridades con base en sus sistemas normativos. De esta manera el análisis de sentencias elaboradas por los magistrados de la Sala Superior del TEPJF en los últimos años, confirma un cierto activismo judicial a favor de los derechos indígenas: ¿qué significa dicho activismo y hasta qué punto están beneficiando a una perspectiva pluralista en el campo político electoral mexicano?.

Con el fin de contribuir a analizar la forma en que el poder judicial federal

está procesando los derechos indígenas en materia de controversias electorales que involucran a comunidades y pueblos indígenas, en este texto me concentro en una de las problemáticas de gran relevancia que enfrentan continuamente los actores judiciales al abordar estos casos referida a la tensión entre la universalidad de los derechos ciudadanos y el derecho de autonomía de los pueblos indígenas.³ Se trata efectivamente de una problemática recurrente que emerge al confrontar dos interpretaciones del derecho, propias de sistemas jurídicos distintos, el derecho comunitario y el derecho electoral oficial, que al ser procesados en las máximas instancias judiciales del estado revelan parámetros distintos para definir el voto y elegir autoridades municipales; mientras desde el marco legal oficial se privilegia garantizar el voto de todo ciudadano en igualdad de condiciones; en las comunidades existen otros requisitos de elegibilidad y participación política basados en el compromiso que todo miembro debe a la comunidad y en el respeto a las decisiones colectivas. Lo relevante del caso es que ante la exigencia de reconocer el pluralismo jurídico en el proceso electoral los magistrados del poder electoral federal se están enfrentando al dilema de considerar otras reglas para calificar las controversias electorales que entran en tensión con las reglas de la democracia liberal.

sus autoridades municipales vía usos y costumbres (cfr Aragón 2013)

² Tal es por ejemplo el proceso judicial de la Tribu Yaqui (SUP- AMP- 631/2012) del 8 de mayo de 2013, que a pesar el Amparo ganado en el máximo tribunal de justicia en contra de la construcción del Acueducto Independencia, que desviaría el agua del Río Yaqui, con consecuencias funestas para la sobrevivencia del pueblo, el gobernador del estado no ha suspendido la construcción del Acueducto en una franca posición de desacato a la autoridad, sin que hasta la fecha esto tenga otras consecuencias (Cfr. Gómez 2014)

³ David Reondo (2013) analiza las resoluciones del TEPJF en materia de controversias electorales en municipios indígenas de Oaxaca, y da cuenta de manera detallada, de la tensión entre concepciones diferentes de derecho – liberal y comunitario -y sus implicaciones para la democracia electoral. Revela asimismo lo que identifica como una mayor apertura en los últimos años por parte de algunos funcionarios judiciales de dicho tribunal para considerar las normas y prácticas de la elección comunitarias.

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 centradas en el individuo 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 enfrentan las comunidades indígenas para hacer justiciables sus derechos políticos en el campo electoral?

A lo largo de este texto argumento que los avances en el reconocimiento constitucional del derecho indígena y con ello del derecho a la libre-determinación y del pluralismo jurídico, entran en tensión con el marco jurídico del Estado que exige procesar los juicios electorales desde la visión individual del ciudadano. Dichas exigencias juegan en contra de los derechos indígenas tutelados por la ley al priorizar la visión liberal de los derechos sobre los derechos colectivos⁴. Las apuestas por reconocer las lógicas comunitarias en la elección de autoridad, basadas en los llamados “usos y costumbres”, se enfrentan a las restricciones establecidas en el principio del voto universal, lo que plantea importantes dilemas para los jueces y magistrados del Tribunal Electoral Federal en sus distintas salas. Prevalece de esta manera una perspectiva que intenta resolver estos dilemas desde una

⁴ Tal es la perspectiva del multiculturalismo liberal planteada por Will Kymlicka, para quien los derechos humanos universales son el marco de referencia al que deben acomodarse los derechos ciudadanos de las minorías culturales. (Kymlicka *op cit*).

visión de minorías culturales, es decir de aceptar ciertas restricciones a los derechos ciudadanos en las dinámicas comunitarias internas siempre que no se violenten los derechos humanos (cfr. Kymlicka 2010). Esto se revela de manera particular en el análisis de los expedientes judiciales en materia de derecho electoral que involucran a comunidades indígenas en la medida que las decisiones tomadas en asamblea suele implicar restricciones a las voces individuales que no concuerdan con la voz colectiva. Se observa así una contradicción entre la exigencia de reconocer el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades vía sus propios sistemas normativos y la exigencia de responder a la demanda de minorías o individuos dentro de las comunidades que consideran afectados sus derechos políticos. Se hacen también evidentes posiciones diferenciadas en el seno del poder judicial electoral algunas de las cuales están abriendo camino hacia perspectivas más emancipadoras respecto a los derechos colectivos de las comunidades indígenas yendo incluso más allá de la visión liberal de los derechos. Se trata efectivamente de problemáticas centrales que han estado en corazón del debate sobre políticas multiculturales de reconocimiento y los derechos de los pueblos indígenas.⁵

Antes de entrar al análisis de los casos, me interesa hacer alguna puntualización sobre la problemática planteada para destacar el marco de referencia analítico que guía mis observaciones.

⁵ Héctor Díaz Polanco elabora argumentos contundentes que cuestionan a la visión liberal del multiculturalismo como un marco que impide el ejercicio pleno de la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas (cfr. Díaz Polanco *op cit*).

I. Puntualizaciones sobre la problemática: Universalismo y autonomía

Las reformas legales en materia de derechos indígenas de los últimos 20 años en México y en América Latina, apuntan al reconocimiento de la pluralidad jurídica y la libre-determinación de los pueblos (Stavenhagen 2008; Sieder 2002; Yrigoyen 2012). Aunque existe una amplia literatura sobre el tema, lo que me interesa enfatizar aquí es el impacto que los cambios legales tienen al cuestionar el paradigma universalista y centralista del Estado y del derecho 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, desde lógicas coloniales y racistas (Cfr. Santos 1998; Merry 1988, 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-nación que históricamente negó la existencia de otros sistemas jurídicos. Por ello también las expresiones del derecho indígena han sido consideradas como “usos y costumbres” y no como verdaderos sistemas jurídicos; categorías coloniales que siguen vigentes hoy en día, y paradójicamente usadas por los propios indígenas. A diferencia del derecho moderno centrado en el individuo el derecho indígena pone en el foco las identidades colectivas 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.

Si bien las reformas en materia indígena en México del año 2001 y las referidas a la constitucionalización de los derechos humanos (2011), en su sentido más emancipador, apuntan a reconocer los derechos de autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas, hay también una tendencia a procesar al mismo nivel la diferencia interna en los colectivos indígenas, es decir, la demanda de minorías que demandan su inclusión en términos no discriminatorios. ¿De qué manera se están procesando estas demandas y qué revelan sobre las dinámicas internas en las comunidades indígenas? ¿Es el espacio del derecho estatal el lugar para dirimir las? Corresponden efectivamente a problemáticas de larga data referidas a la gestión de la diferencia dentro de las comunidades indígenas, que difícilmente pueden resolverse solamente desde miradas externas que pretendan imponer decisiones sin considerar los contextos en los que dichas diferencias se procesan y las reglas propias que establece la comunidad para definir los derechos y las obligaciones de los miembros. No se trata de negar las relaciones de poder y exclusiones que existen en los pueblos indígenas, como en toda sociedad, sino de encontrar la mejor manera de procesar dichas diferencias lo que pasa por respetar los procesos internos y apoyar los cambios que necesariamente se van dando en dichas sociedades. En países como Colombia se han planteado salidas constitucionales a tales problemáticas que parten de afirmar el máximo reconocimiento a la autonomía

indígena a través del establecimiento de mínimos jurídicos para garantizar el respeto de los derechos humanos, tal como se estableció en la Sentencia de Tutela de la Corte Constitucional de Colombia (T-349/1996)⁶: dichos mínimos jurídicos se refieren al derecho al debido proceso, la no tortura y el derecho a la vida y el 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 bajo el principio de diversidad étnica y cultural.

Coincido con una perspectiva garantista que aplica la visión más amplia del derecho de 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-, al 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 civil. 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 naturalizar a las costumbres y a considerarlas como violadoras de los derechos humanos sin contemplar las dinámicas de cambio en las que se insertan y las respuestas que generan. Como todo grupo social, las comunidades se transforman y están insertas en los procesos de la sociedad

⁶ Dicha sentencia respondió a una Acción de Tutela elaborada por el Magistrado de la Corte Constitucional Colombiana César Gaviria (ver . Sánchez 2010)

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 indígenas en México pero es también 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, y en todo caso las restricciones vinculadas a garantizar los derechos humanos deben discutirse desde los propios contextos y por las autoridades indígenas, y con base en esos contextos generar los diálogos con el Estado. Hoy en día tal es lo que sucede con la mayoría de comunidades y 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 1998).

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

Disenso individual y dinámicas colectivas

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 que el ejercicio de autonomía es proclive a violentar los derechos individuales y muy especialmente los derechos de las mujeres. En el campo del derecho electoral moderno esto se expresaría con el principio que las prácticas del derecho indígena para elegir a sus autoridades deben garantizar el derecho ciudadano de votar y se 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, etc. (cfr. Velázquez 2012 ; Sierra y López 2013). 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, lo cual 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 costumbre”, son respuestas generadas por las comunidades indígenas para

atender sus dinámicas y necesidades⁷. Dichos “usos y costumbres” no corresponden a 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 a las cosmovisiones propias de los pueblos indígenas, de acuerdo a la fuerza de las identidades y las condiciones históricas que las han reproducido. ¿Cómo se expresa en estos contextos el disenso individual? ¿Cómo se procesa y que revela sobre las dinámicas colectivas? .

Veamos a continuación esta problemática a partir del análisis de 5 sentencias del TEPJF. Me interesa destacar la manera en que la Sala Superior del TEPJF y 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 como se expresa en ellas la tensión entre los derechos humanos y los derechos colectivos; es decir, como se pone en juego la perspectiva universalista de los

⁷ El concepto de “usos y costumbres” es un concepto colonial a través del cual se ha tendido a minimizar a 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 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” (Sánchez op cit).

derechos y el ejercicio de la libre determinación.

II. 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, la mayoría de las cuales provienen tradicionalmente de municipios oaxaqueños, pero en los últimos años provienen también de otros estados del país. De acuerdo a los datos estadísticos del TEPJF relativa a medios de impugnación por usos y costumbres, destaca un aumento exponencial de asuntos atendidos de 2012 a 2014 que pasaron de 56 en 2012 a 881 en 2014 (TEPJF 2014)⁸. En una sociedad que reconoce el pluralismo jurídico muchos de los asuntos que están llegando a las Salas Superiores del TEPJF, muy probablemente no deberían de 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 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.

⁸ Oaxaca es el único estado en México que desde 1995 reconoce la vía de usos y costumbres para acceder al poder municipal como alternativa a la vía de partidos políticos; por ello también es ahí donde se han registrado la mayor parte de las controversias electorales que han sido dirimidas por el poder electoral judicial de la Federación desde el año de 1999 (cfr. Recondo *op cit*)

A continuación presento los casos que he analizado de acuerdo al 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 mostrar 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 cinco expedientes de casos que han sido resueltos por la Sala Superior del TEPJF, lo que ha significado que han pasado por diferentes instancias judiciales, siguiendo la vía local, la estatal, la regional y la federal, como última instancia jurisdiccional.

Tres de los casos son de municipios indígenas de Oaxaca, otro del ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, y otro más del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero. Con el fin de sintetizar la información de cada asunto elaboré un cuadro que ayuda tener una visión global y particular de los mismos. El cuadro siguiente sintetiza el agravio del caso, la litis, los sujetos involucrados, las instancias que procesan el caso así como el derecho reclamado. Todos los casos significan una disputa del procedimiento electoral en el marco de los usos y costumbres, legalmente reconocidos.

Cuadro n.1:

Síntesis de Expedientes analizados de la Sala Superior del TEPJF

Expediente	Agravio	Litis	Sujeto	Instancias	Derecho reclamado y Resolución
Ayuntamientos de Hermosillo y de Pitiquito, Sonora SUP-REC-189/2012	Se impugna constancia de Regidor étnico propuesto por la autoridad tradicional Seri en dos ayuntamientos	Designación acorde a principios de libre-determinación. Cargo electo por el gobernador tradicional. Se confirma la Resolución de la Sala Regional en contra Consejo Estatal Electoral (CEE)	Impugnan tres ciudadanos Seris que de acuerdo a la autoridad tradicional Seri no tienen legitimidad para el cargo y no fueron electos.	Consejo Estatal Local Sala Regional Sala Superior	No se aplican requisitos de elegibilidad constitucional. Se aplica la excepcionalidad de la ley con base en la libre-determinación
San Juan Ozolotepec, Oaxaca, SUP-JDC-637/2011 Y ACUMULADO	Elección de concejales sin acuerdo de asamblea "Saber leer y escribir" Conflictos internos	Validez o no de la decisión del TEEO (Tribunal Estatal Electoral) Se confirma decisión	Reclaman: vecinos (diversos ciudadanos) Asamblea apoya la decisión de la autoridad	TEEO IEEO (Instituto Estatal Electoral de Oaxaca) Sala Superior	Definir criterios de elección en asamblea
San Jerónimo Sosola, Oaxaca. SUP-REC-2/2011	Inconformidad por procedimiento de elección Exigencia de "Tener 25 años cumplidos"	Sí la Sala Regional tenía derecho de anular la elección No se confirma	Ambas partes vecinos de las comunidades (problema de minorías)	CGIEE Sala Regional Sala Superior	Diferentes interpretaciones sobre los "Usos y costumbres" Resolución defiende autodeterminación de la asamblea

Artículo: LA JUSTICIA ELECTORAL Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO.
 Entre el universalismo de los derechos humanos y el ejercicio de la autonomía

Ánimas Trujano, Oaxaca SUP-REC-440/2014 Y ACUMULADOS.	La Sala Regional validó elecciones de concejales (síndico y regidor) sin respetar acuerdos.	Si es conforme a derecho que las autoridades definen procedimientos Se revoca	362 ciudadanos se oponen. Autoridades electas	TEE Sala Regional Sala Superior	Tensión entre autoridades electas y ciudadanos Respeto a acuerdos de asamblea Destacar el número de quienes se oponen.
San Luis Acatlán, Guerrero SUP-JDC-1740/2012	Se niega el derecho a elegir por usos y costumbres a autoridades municipales	La decisión del IEEG sí viola los derechos políticos de las comunidades indígenas	Ciudadano respaldado por actas de asamblea de 130 comunidades de 9 municipios	IEEO CEEO Sala Superior	Verificar vigencia de sistemas normativos Consulta Respetar libre determinación y autonomía

1. Particularidades y procedencia

La mayoría de los casos revelan una conflictividad interna que remite a los procedimientos de elección municipal 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 estatal, ya que está en juego la posibilidad de realizar elecciones fuera del régimen de partidos políticos. 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 del estado, siguiendo en este sentido el caso del municipio purépecha de Cherán, en Michoacán (Aragón *op cit* 2013). Llama también la atención

que ya no solamente se están discutiendo impugnaciones de municipios oaxaqueños sino también casos que provienen de diferentes estados del país con población indígena, como son los dos casos analizados de Sonora y de Guerrero.

1) **Caso que involucra al pueblo indígena Seri⁹ proveniente de la comunidad 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 septiembre 2012.**

⁹ El pueblo Seri, es uno de los pueblos indígenas mexicanos pertenecientes a la región de “Aridoamérica”, del norte de México, en el estado de Sonora.

Artículo: LA JUSTICIA ELECTORAL Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO. Entre el universalismo de los derechos humanos y el ejercicio de la autonomía

Se cuestiona aquí la elección de un Regidor Étnico en el ayuntamiento municipal. En este caso 3 ciudadanos impugnan a quien ha sido propuesto por la autoridad tradicional para ocupar el cargo. La discusión es sobre los criterios de elegibilidad definidos legalmente (la ley dice que quien sea candidato debe de dejar el cargo 90 días antes de la elección), y si es válido o no aplicar 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 – más allá de la resolución a favor de las autoridades tradicionales - es que sean solamente 3 ciudadanos Seris quienes impugnaron 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. El hecho es que tan sólo tres ciudadanos obligaron a los seris a entrar a un proceso judicial cuyo reclamo fue aceptado por el poder judicial.

* **San Juan Ozolotepec, Mihautlán,** (SUP-JDC-637/2011) 8 de junio 2011.

En esta comunidad indígena de Oaxaca se impugna la elección extraordinaria de concejales en el ayuntamiento municipal. 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 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 (en adelante 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, ni tampoco se profundiza en esta información por lo que resulta difícil saber cómo incide la conflictividad local en el proceso judicial. 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 marzo 2011.

Se impugna la resolución de la Sala Regional, en Veracruz, 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 hayan respetado los acuerdos de 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 asamblea establecer requisitos para cargos de concejales. Por lo que confirma la

decisión del Consejo General del IIEO y válida 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 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 por su legitimidad así como una flexibilidad en la definición de los criterios. En este caso se establecen criterios de edad mínima para asumir el cargo “25 años” que la Sala Regional considera 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-0002-2011,pp 49) .

De esta manera la sentencia de la Sala Superior reconoció el gobierno interno de la comunidad y aplicó una perspectiva no discriminatoria y amplia para respetar la decisión de la Asamblea cómo máximo órgano de representación comunitaria. Este caso dio lugar a dos

jurisprudencias que van en esta dirección¹⁰

* **Ánimas Trujano en Oaxaca.** (SUP-REC-440/2014), 19 de marzo 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 ni de los regidores **porque no se siguió el procedimiento previsto en asamblea.**

La resolución destaca que se vulnera el principio de libre determinación al elegir candidatos sin seguir el procedimiento adecuado establecido en 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 si son parte de quienes impugnan la elección.

Lo relevante del 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.

¹⁰ 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. pp: 53-54

Este caso resulta de gran interés para documentar como la Corte procesa el reclamo del colectivo, el cual revela una tensión entre autoridades municipales y ciudadanos. Aquí la Sala Superior reconoce la legitimidad del reclamo de los ciudadanos y resuelve en una perspectiva garantista de respeto a la libre-determinación del pueblo.

* **San Luis Acatlán, Guerrero.** (SUP-JDC-1740-2012), 13 de marzo 2013.

En este caso se impugna la negativa del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero a la petición de elegir a autoridades por la vía de usos y costumbres en distintos municipios del Estado.

La Sala Superior del TEPJF 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 actas levantadas en 18 municipios de la Región de Costa Chica, Montaña y Centro del estado de Guerrero, la resolución sólo benefició al municipio de San Luis Acatlán, ya que quien interpuso el juicio ciudadano es de ese municipio. Se exige que se realicen los medios probatorios para verificar la vigencia histórica de 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 la comunidad purépecha de San Francisco de Cherán en Michoacán en donde la Sala Superior ordenó la realización de una Consulta después de un juicio ciudadano para respetar los derechos electorales de la comunidad indígena (Aragón op cit)

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 incluyendo recursos a dictámenes periciales 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 las organizaciones indígenas de dar seguimiento al proceso y exigir a las instituciones electorales locales que transparenten el procedimiento. En este proceso destaca el compromiso asumido por los magistrados de la Sala Superior del TEPJF para exigir a la institución electoral local (IEG) que cumplan con los procedimientos para garantizar el derecho de libre-determinación 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 cuales 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 los conflictos municipales en los tres casos referidos 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 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 usos y costumbres en la elección municipal cuestionando con ello la vía partidaria, hecho que en el estado de Oaxaca ha quedado reconocido desde el año 1995.

Los expedientes revelan una conflictividad recurrente entre ciudadanos, autoridades municipales o tradicionales, y la decisión de asambleas; y sólo el último caso, el de San Luis Acatlán, en Guerrero, involucra un conflicto entre 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 “externos” (3) que pretenden ocupar el cargo. Mientras en San Juan Ozolotepec, Mihauatlán y en San Jerónimo Sosola, ambos en 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 asamblea y reconoce la libre determinación para establecer criterios legítimos, además de hacer valer el argumento de excepcionalidad de la ley.

Mientras en el caso de Animas Trujano, Oaxaca, 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 asamblea; en este caso se trata de 364 ciudadanos que con su firman avalan el cuestionamiento y exigen que se realice una nueva elección para estos cargos. En todos estos casos se discute el procedimiento y la legitimidad de la elección considerando el punto de vista de la asamblea y la defensa del derecho a 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 actores locales por abrir espacios en el campo de la representación política municipal para incorporar la vía de usos y costumbres, siguiendo el ejemplo de Cherán, municipio purépecha de Michoacán, y de municipios indígenas de Oaxaca. El estado de Guerrero es el cuarto estado con un porcentaje importante de población indígena en el país y una buena cantidad de municipios están interesados en esa modalidad, como se vio en la demanda interpuesta respaldada por Actas de asambleas de 114 comunidades y 9 municipios de esa entidad. El juicio promovido por el Bruno Plácido Valerio, como representante de una organización social, sólo procedió para el municipio de San Luis Acatlán, porque fue él quien lo presentó y por ser oriundo de ese lugar, revela la perspectiva individual que impacta en el desarrollo del juicio, si bien se trata de un juicio que involucra a un sujeto colectivo y en los hechos se dirime desde esa perspectiva. El juicio es particularmente relevante porque es visto como un referente para otros municipios y

comunidades indígenas de la Costa Montaña. En este juicio:

El máximo tribunal electoral del país ordenó al Instituto Estatal Electoral del Estado de Guerrero (IEEG) encargar a instituciones especializadas dictámenes periciales y estudios para determinar la vigencia histórica de sistemas normativos propios en las comunidades indígenas de San Luis Acatlán, ante la negación IIEG a aceptar la solicitud de cambio de régimen; en caso de que esto se verificara ordenó así mismo la realización de consultas previas, libres e informadas para que las comunidades del municipio a través de sus asambleas comunitarias y en ejercicio de su autonomía decidan si quieren cambiar al régimen de usos y costumbres. (Cfr. Mesri Hashemi-Dimaghani 2014)

De esta manera los magistrados del TEPJF se comprometieron a hacer respetar el principio de libre-determinación y autonomía de las comunidades indígenas, 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 a nivel 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 crisis de legitimidad que atraviesa el sistema de

partidos y sobre todo ante la sistemática exclusión que han sufrido para acceder a los cargos municipales y a los recursos que les corresponden. El proceso sin embargo ha sido tortuoso y fue dos años después de iniciado el juicio que finalmente el TEPJF resolvió en una sentencia realizar una Consulta en San Luis Acatlán para determinar la realización de elecciones municipales vía usos y costumbres.

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

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 comunidades o de organizaciones. Este procedimiento no permite distinguir el peso del actor colectivo en la acción judicial. Por otro lado, también es cierto que un solo individuo, o un número mínimo de personas, siempre pueden impugnar el proceso electoral y cuestionar las decisiones tomadas en Asamblea. Parece ser ésta la vía en la que se están procesando las diferencias internas sean individuales o de grupo, como se ve en los casos de Oaxaca, y el espacio dado a estas denuncias en la Sala Superior del TEPJF revela una cierta cautela al juzgar para no afectar a posibles minorías. No resulta ser esta la mejor vía para garantizar el derecho colectivo ni tampoco para dar cauce a una impugnación legítima; expresa efectivamente una importante

Artículo: LA JUSTICIA ELECTORAL Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO.
Entre el universalismo de los derechos humanos y el ejercicio de la autonomía

contradicción en la medida que la autonomía es un derecho colectivo y se están definiendo derechos que involucran las formas del gobierno propio y la elección de la autoridad municipal que no deberían invalidarse por cuestionamientos individuales. Tal es por ejemplo lo que parece haber sucedido en el caso Seri, donde al parecer tres ciudadanos, sin arraigo en el pueblo Seri cuestionaron el procedimiento seguido por la autoridad tradicional, aunque no hayan conseguido su objetivo de acceder al cargo del ayuntamiento.

La conflictividad local y su incidencia en el juicio. Los expedientes ofrecen luces sobre las tensiones internas y los pleitos 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 las disputas electorales puede extenderse, generando con ello ciertos “vacíos de poder” que están siendo llenados a través de los llamados administradores municipales – figuras temporales que asumen el gobierno - provocando nuevas problemáticas.¹¹ Si bien no es la competencia de las autoridades electorales del estado y federales dirimir los conflictos estructurales que atraviesan a la comunidad si tienen la responsabilidad de propiciar la certidumbre para que se faciliten los acuerdos locales y se evite que los conflictos escalen.

¹¹ En su tesis de doctorado en antropología social, Ricardo Méndez analiza con profundidad etnográfica la conflictividad electoral en el municipio Atzompa, municipio de usos y costumbres, que se transformó en una controversia jurídico-política donde entre otros aspectos intervino un administrador municipal (cfr. Méndez ms)

Las exclusiones ¿asunto de minorías?

La literatura sobre usos y costumbres en municipios indígenas de Oaxaca destaca la recurrencia de conflictos debido a la demanda de algunas minorías de participar en el proceso electoral y a ser votadas (Velázquez 2012, Recondo *op cit*) hace falta mayor información para comprender lo que está en juego en las disputas locales, considerando 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 recursos de impugnación utilizados por algunas facciones internas para cuestionar a las autoridades tradicionales y la decisión de las asambleas. Más allá de la importancia de promover el acceso equitativo a los cargos electorales para las mujeres no hay que dar por sentado que una queja que involucra la falta de participación de las mujeres por sí misma es válida, sin antes conocer los reclamos planteados en sus contextos; solamente de esa manera se podrá establecer la legitimidad del reclamo y el sentido en que se violentan los derechos de las mujeres.

Libre-determinación y autonomía, los riesgos: En este mismo sentido habría que preguntarse si habría otros canales para atender la conflictividad local antes de pasar cualquier conflicto 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 un sentido emancipador no están garantizadas en la misma Corte ya que dependen en buena medida de la trayectoria personal de los magistrados/as y de juegos de poder en dichos espacios; por lo mismo, así como sucede en otros países como Colombia, más que propiciar la judicialización de los conflictos 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 organización política 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 a las cuales han debido sujetarse las comunidades para sobrevivir, y por lo mismo en muchos casos la disputa por el poder municipal para introducir la vía de usos y costumbres, termina desdibujándose y generando fuertes problemas (Cfr. Sierra 2005). En los casos analizados es sobre todo el referido al municipio de San Luis Acatlán el que revela de manera clara esta problemática. La disputa por la representación municipal vía usos y costumbres se enfrenta a los intereses de la población mestiza y de grupos locales de poder, también indígenas, que defienden la vía de los partidos por lo que ven directamente afectados sus intereses por esta posibilidad. Pero es un hecho que las lógicas partidarias han excluido a los pueblos indígenas de participar en la toma de decisiones, en la definición de las políticas públicas municipales y en el acceso a los recursos que legalmente les corresponden. Después de 1988, cuando la disputa por el poder municipal 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 usos y costumbre 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 definición de las obras públicas y en el acceso a recursos desde una perspectiva que apuesta por una democracia participativa e incluyente; esto significa activar mecanismos de rendición de cuentas y de toma de decisiones de manera colectiva y transparente y de promover gobiernos comunitarios en contextos pluriétnicos. De alguna manera es esto lo que revela el caso de San Luis Acatlán en donde las comunidades indígenas ven en la alternativa de elegir autoridades municipales vía usos y costumbres una posibilidad de fortalecerse como pueblos sin dejar de interactuar con los actores mestizos. Los proponentes de la consulta insistieron en que ésta se realice no solamente en las comunidades indígenas sino también en la cabecera municipal con la participación de los mestizos, con el fin de evitar futuras impugnaciones.¹² 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, sólo se reconoce a los colectivos indígenas. Esto es efectivamente uno de los principales dilemas que enfrentó el proceso en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.

¹² Conversación personal con Bruno Plácido Valerio, promotor del Juicio por los derechos ciudadanos para la elección de autoridades municipales por usos y costumbres en San Luis Acatlán, Guerrero (12.11.2013).

III. Dictámenes periciales y el derecho a la consulta. Pasos previos para elegir autoridades municipales por “usos y costumbres”

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 usos y costumbres para la elección municipal: la exigencia de estudios y dictámenes periciales antropológicos para verificar la vigencia histórica de sistemas normativos en las comunidades indígenas del municipio 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 reveló 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 partidos políticos que ven directamente afectados sus intereses.

El caso de San Luis Acatlán – que tuvo la oportunidad de conocer de cerca ¹³ – mostró la cadena de

¹³ A petición del Instituto Estatal Electoral de Guerrero dirigida al CIESAS, realicé el Dictamen Pericial Antropológico para verificar la existencia de sistemas normativos en las comunidades indígenas de San Luis Acatlán, Guerrero, lo que me permitió conocer de

obstáculos que interponen poderes locales ante la posibilidad de que se instaure dicho sistema para elegir a autoridades municipales, en lo que intervinieron dos razones más de fondo: la pérdida del control político de los caciques mestizos – apoyados también por algunos indígenas-, que se verían obligados a compartir el poder con los “huanacos”, término despectivo para referirse a los indígenas de la Montaña, y por otro lado el que esta demanda corra como reguero de pólvora en el estado, como efectivamente ha sucedido en el cercano municipio de Ayutla de los Libres, en Guerrero¹⁴. Por estas razones actores locales vieron como una amenaza la realización misma del Dictamen Pericial Antropológico que ordenó la Sala Superior del TEPJF para verificar la vigencia de sistemas normativos en las comunidades indígenas del municipio, y más adelante intervinieron para obstaculizar la realización de la Consulta. El proceso reveló efectivamente las contradicciones y relaciones de poder que estructuran el campo político municipal y junto con ello el impacto de ideologías racistas arraigadas que consideran un retroceso la posibilidad de cambiar los métodos de elección hacia prácticas de asamblea y de democracia participativa, como lo plantean los representantes y autoridades indígenas. Es importante

primera vez las posiciones de los actores en el municipio (Cfr. Sierra y López 2013)

¹⁴ Ayutla de los Libres, es un municipio que recientemente acaba de ganar el reconocimiento para realizar elecciones por la vía de usos y costumbres en el año del 2017, después de un proceso similar al de San Luis Acatlán; a diferencia e San Luis aquí la Consulta fue a favor de elegir autoridades por dicha vía. Ver Faro de la Costa Chica,, 1 de agosto de 2016, pp. 4.

<http://es.calameo.com/read/0009707274de556b265fa?trackersource=library> (Consultado 11 de agosto del 2016)

destacar que a lo largo del proceso judicial la Sala Superior del TEPJF no se subordinó a las presiones del órgano electoral local, el IIEEG, sino que defendió un perspectiva garantista y el derecho de libre-determinación de las comunidades y su sentencia fue en el sentido de realizar la Consulta, tomando en cuenta las evidencias de los Dictámenes periciales antropológicos. Y es en este proceso de consulta donde surgieron nuevamente los obstáculos a la justiciabilidad de los derechos indígenas, cuyos motivos rebasan el ámbito judicial y se insertan en la conflictividad política local.

IV. Conclusiones

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

1. Es de notar la apertura de la Sala Superior del TEPJF para reconocer 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 al tratamiento de los derechos colectivos en este campo de la representación política, como lo confirman también otros estudios. La pregunta sin embargo sigue siendo la planteada por Rodolfo Stavenhagen, en su papel de Relator de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de la ONU (Stavenhagen *op cit*), sobre la brecha de la implementación de los derechos; se refirió con esto a la distancia entre el nuevo marco legal internacional en materia de derechos indígenas y la distancia para hacerlos efectivos. A partir del análisis realizado se

puede confirmar que hay avances importantes en esta dirección en el campo del derecho electoral pero falta aún mucho camino por recorrer para arraigar el pluralismo jurídico en la práctica judicial.

2. En este sentido se distingue una tensión como efecto de la inclusión de lógicas plurales y colectivas en el derecho estatal que cuestionan el paradigma decimonónico de la modernidad occidental, centrado en el individuo. El gran dilema se plantea con relación al sentido en que los derechos colectivos de autonomía y libre-determinación en los procesos de elección que involucran a comunidades y municipios indígenas, violentan o no los derechos de ciudadanos a votar y ser votados como máxima de los procesos electorales. El paradigma liberal de los derechos juega también en una visión que apunta hacia la paridad de género la cual suele imponerse sin discutir las condiciones locales en las que se procesa la participación de las mujeres en las comunidades indígenas. Lo que parecieran ser imposible, en términos de una supuesta inconmensurabilidad de los derechos humanos individuales y colectivos en las comunidades debe analizarse desde una perspectiva procesual que sitúe el contexto histórico de cambio y de poder en el que han construido sus vidas los pueblos y las comunidades indígenas y de cuenta de las transformaciones que impactan a dichos colectivos: dichas cambios los están llevando a discutir los mecanismos internos para procesar las diferencias, incluyendo las de género, sin dejar de fortalecer sus vínculos comunitarios. Esto es efectivamente una de las principales

encrucijadas que revelan los juicios por los derechos políticos de los ciudadanos en las sentencias analizadas cuando se discuten los conflictos electorales, especialmente al interior de los municipios y comunidades indígenas. Es de notar un gran esfuerzo de parte de los magistrados del TEPJF por discutir dichas temáticas desde una perspectiva de respeto a la libre determinación de las comunidades pero también el peso de las ideologías liberales del ciudadano que hace que se les otorgue el mismo valor a impugnaciones individuales que a las decisiones colectivas tomadas en Asamblea.

3. Las sentencias analizadas abren nuevas interrogantes que habría que considerar en una perspectiva de largo término para destacar el sentido en que los procesos judiciales en las distintas instancias, incluidas la Sala Superior del TEPJF, están abriendo grietas y provocando nuevas conflictividades o bien están contribuyendo a bajar las tensiones comunitarias. 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 las tradiciones políticas locales y regionales con la legitimidad de procesar los agravios sin tener que

pasar por el filtro de los tribunales estatales, que por más garantistas que sean con su acción se entrometen en las dinámicas comunitarias con efectos impredecibles. Sin dejar de apostar por la necesaria coordinación de respeto entre la jurisdicción del estado y la jurisdicción indígena hace falta valorar de manera más profunda lo que significa la libre determinación y la autonomía como derecho electoral. Tal vez habría que encontrar los mecanismos para que las controversias electorales procedieran solamente en casos graves cuando están amenazados los derechos políticos colectivos de los pueblos indígenas y el ejercicio pleno de la libre determinación y cuando por no respetar las reglas comunitarias se violan también los derechos individuales. Así como en Colombia habría que discutir cuáles serían los mínimos jurídicos, es decir, los criterios para decidir si un conflicto electoral debería salir a la jurisdicción del estado siempre que se garantice la expresión de la voz colectiva y de la autoridad indígena en esos espacios y evitar de esta manera nuevos colonialismo jurídicos en aras de equiparar los derechos ciudadanos y los derechos de libre determinación de los pueblos indígenas.

Bibliografía

- Aragón, Orlando (2013) “El derecho en insurrección. “El uso contrahegemónico del derecho en el movimiento purépecha de Cherán” en *Revista de estudos e pesquisas das Americas*, Vol. 7, Núm. 2, pags. 37-69
<http://www.periodicos.unb.br/index.php/repam/article/download/10034/7345>.
- Díaz-Polanco, Héctor (2006) *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, México, Siglo XXI eds.
- 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)”, 17-20 de agosto, en Quito, Ecuador.
- Gómez, Magdalena. 2014 “Claroscuros del derecho a la consulta. Casos yaquis y del Consejo Mayor de Cherán” en Valladares de la Cruz, Laura (coord.) *Nuevas violencias en América Latina. Los derechos indígenas ante las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, México: UAM-Izt y Plaza y Valdez
2013. “Los pueblos indígenas y la razón de estado en México: elementos para un balance”. *Rev. Nueva Antropología*, Vol. XXVI, núm. 78, (enero-junio).
- Kymlicka, Will. 2010 “The rise and fall of multiculturalism? New debates on inclusion and accommodation in diverse societies” in *International Social Science Journal*, Vol. 61, issue 199, march 2010, pages 97-112.
- 1996 *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos humanos*, Barcelona, Paidós.
- Méndez García, Ricardo. (s/f) Atzompa “Tierras de usos y costumbres”. Reforma política, impugnación electoral y conflicto. Avances de Investigación Doctoral, Programa de Doctorado en Antropología Social del CIESAS. 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. “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una resolución histórica a cargo del magistrado presidente José”. *La Jornada de Michoacán*, 17 de agosto. Disponible en <http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2014/08/17/pueblos-indigenas-y-su-lucha-por-la-autodeterminacion/> (Consultado el 11 de diciembre de 2014)
- Organización Internacional del Trabajo. 1990. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. México. Sesión 76. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdsp1.htm>

- Ortíz, Héctor. 2001. Informe: Impacto del marco jurídico vigente en el reconocimiento de la diferencia cultural a procesados indígenas. México: Instituto Nacional Indígena. ms.
- Recondo, David (2013) *La Jurisprudencia del TEPJF en Elecciones regidas por el derecho consuetudinario*, 17 Cuadernos de Divulgación de la Justifica Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sánchez, Esther (2010) *Justicia y pueblos indígenas en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Santos de Souza, Boaventura 1998. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – ILSA.
- Sieder, Rachel, ed. 2002. *Multiculturalism in Latin America, Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Londres: Palgrave.
- Sierra, María Teresa (2004) “Diálogos y prácticas interculturales. Derechos humanos, derechos de las mujeres y políticas de identidad”, en *Revista Desacatos* num. 15-16, otoño-invierno; 126-147
- Sierra, María Teresa y Liliana López. 2013. *El dictamen pericial antropológico y los sistemas normativos indígenas en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero*. México: (inédito).
- Stavenhagen, Rodolfo. 1988. *Derechos indígenas y derechos humanos en América Latina*. México: IIDH/Colegio de México.
- _____. 2008. *Los pueblos indígenas y sus derechos*. París: UNESCO.
- Velázquez, Cristina. 2012. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. México: Instituto Estatal Electoral en Oaxaca.
- Yrigoyen, Raquel, 2012, “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en César Rodríguez-Garavito (coord.), *El Derecho en América Latina. Un Mapa para el Pensamiento Jurídico del Siglo XXI*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, pp. 139-159.
- Sentencias revisadas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**
- Sentencia 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)
- 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, http://www.escribnet.org/sites/default/files/Aclaracion%20de%20sentencia%20SCJN_0.pdf (consultadas el 12 de diciembre de 2014)

Sentencia 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)

Sentencia SUP-JDC-1740/2012. Actor: Bruno Plácido Valerio y Manuel Vázquez Quintero. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero. Incidente de inejecución, Magdo. Alejandro Ramos Luna (ponente). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Sentencia SUP-REC-189/2012. Actor: Genaro Gabriel Herrera Astorga. Autoridad Responsable: Sala Regional Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente. Controversia de sentencia, Magdo. Pedro Esteban Penagos López (ponente). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Sentencia SUP-JDC-637/2011 y Acumulados. Actores: Jerónimo Cruz Ramos y Otros. Terceros Interesados: Pedro Cruz

González, en su carácter de Presidente Municipal de San Juan Ozolotepec, Miahuatlán, Oaxaca. Autoridad Responsable: Tribunal Estatal Electoral De Oaxaca. Protección de derechos político-electorales. Magdo. Manuel González Oropeza (ponente), México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Sentencia 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. Protección de derechos político-electorales. Magdo. Salvador Olimpo Nava Gomar (ponente), México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Sentencia SUP-REC-440/2014 y acumulados. Actores: Álvaro Benitez 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. Resolución de los autos de los recursos de reconsideración, Magdo. Pedro Esteban Penagos López (ponente), México.