

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018,
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN JURÍDICA



EL DERECHO DE AUTONOMÍA POLÍTICA INDÍGENA. UNA VISIÓN DESDE LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL

ARTÍCULO PUBLICABLE EN REVISTA ESPECIALIZADA

que para obtener el Grado de

Maestra en Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica

Presenta: ATZIMBA XITLALIC ALEJOS ARREDONDO

Tutor: Dr. José de Jesús Ibarra Cárdenas

San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. Julio de 2017.

LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL ELECTORAL SOBRE EL DERECHO DE AUTONOMÍA POLÍTICA INDÍGENA: CAMBIO DE RÉGIMEN DE LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES.

Sumario

I. Introducción: El reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. II. Cambio del régimen en la elección de autoridades municipales. Una revisión del estado de la cuestión. III. La jurisprudencia del TEPJF sobre el derecho de autonomía política y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. IV. Análisis de las sentencias. V. Conclusiones.

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar el desarrollo de la interpretación judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto del derecho de «autonomía política de los pueblos y comunidades indígenas» por lo que hace al procedimiento de consulta indígena para el cambio de régimen en la elección de sus autoridades municipales. La autora realiza una semblanza del reconocimiento constitucional y legal del derecho de autonomía política indígena en México. Asimismo, expone el avance jurisprudencial en materia electoral sobre el derecho indígena y revisa las resoluciones emitidas por el TEPJF vinculadas con la procedencia o improcedencia de tal procedimiento.

Palabras clave

Autonomía política indígena, consulta indígena, interpretación jurídica, elección de autoridades municipales, omisión legislativa.

I. Introducción: El reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

A pesar que México se funda en una pluralidad étnica al estar conformado por sesenta y ocho pueblos indígenas,¹ el gobierno mexicano emprendió una política de reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas hasta la década de los noventa: en 1990 se adhirió al *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*² y en 1992 reconoció en el texto constitucional, la pluriculturalidad que sustenta nuestra Nación -reforma al artículo 4 de la Constitución Federal-³.

Posteriormente, en el año 2001 fue publicada la *Reforma Constitucional en Materia Indígena*⁴ derivado de la firma de *Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, Chiapas*, suscritos entre el Gobierno Federal -encabezado por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León- y el Ejército Zapatista de Liberación

¹ *Texto Explicativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en kickapoo*, trad. de López Anico, Sylvia, México, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2016, p.5.

² Información que puede ser consultada en el siguiente enlace http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314 Cfr. Recondo, David, *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*, México, TEPJF, 2016, p. 17.

³ Artículo constitucional que establecía el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como pilar de la composición pluricultural de la Nación mexicana al señalar: “*La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado*”.

⁴ Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001 que reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, entre otros aspectos, para: a) elegir de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; b) Acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados; c) Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

Nacional (EZLN) el 16 de febrero de 1996.⁵ A partir de ello, en la Ley Suprema se reconoce la *libre determinación* de los pueblos indígenas.⁶

Otra modificación constitucional de gran trascendencia para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México fue la *Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, puesto que de ella deviene que los tratados e instrumentos internacionales sean considerados a la par de la Constitución Política Federal, así como que todas las autoridades del Estado se encuentren obligadas a efectuar una interpretación *pro persona* y a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Lo que significa que el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos*, así como la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos*, entre otros instrumentos internacionales, formen parte del bloque constitucional en materia indígena; y que tanto autoridades jurisdiccionales como administrativas electorales, se encuentren constreñidas a atender los asuntos que se les plantee a la luz de los principios de protección de derechos humanos.

Resulta oportuno puntualizar que en nuestro país existen entidades federativas que han marcado la pauta en materia de reconocimiento de los derechos

⁵ Los otros compromisos del Gobierno Federal fueron: a) Ampliar participación y representación políticas; b) Garantizar acceso pleno a la justicia; c) Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas; d) Asegurar educación y capacitación; e) Garantizar la satisfacción de necesidades básicas; f) Impulsar la producción y el empleo; y g) Proteger a los indígenas migrantes. Cfr. “Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, suscrito el 16 de enero de 1996, consultable en http://www.cdpim.gob.mx/v4/06_chiapas_sandres.html

⁶ Cabe señalar que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2015 fue reformada la fracción III, del Apartado A, del Artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* a través del cual fue planteado como límite de la libre determinación dos puntos centrales: a) la garantía que las mujeres y los hombres indígenas ejerzan su derecho a votar y ser votados en condiciones de igualdad, y b) en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. Consultable en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_221_22may15.pdf

indígenas: Chiapas, Querétaro e Hidalgo, desde el año 1990 plasman en su constitución local la pluriculturalidad de su integración⁷ y Oaxaca desde 1995 regula el derecho de las comunidades indígenas a elegir autoridades municipales a través de los usos y costumbres -a partir de la reforma al artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca así como diversas disposiciones de su Ley Electoral-⁸.

Ahora bien, en términos del artículo 99, primer párrafo y artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),⁹ son los tribunales constitucionales de nuestro país encargados de efectuar el control constitucional en materia electoral y éste último tiene la función de proteger los derechos políticos a través del sistema de medios de impugnación previsto en las leyes secundarias.

En esa tesitura, respecto a asuntos relacionados con la materia electoral-indígena, la SCJN ha resuelto cuatro acciones de inconstitucionalidad: Estado de México (56/2014 y 60/2014 acumuladas), Michoacán (71/2012 y su acumulada 72/2012), Oaxaca (83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015) y Ciudad de México (15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, así como 63/2017)¹⁰, las que versan sobre diversos temas, entre los que se encuentra la representación indígena ante el ayuntamiento, candidaturas indígenas, derecho a la consulta, derechos de los pueblos originarios de la Ciudad de México, entre otros.

⁷ Cfr. López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas de México*, 3ª. Ed., México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados, 2010, pp. 157-159.

⁸ En 1995, 412 -de los 570 municipios que integran Oaxaca- eligieron a sus autoridades mediante sus usos y costumbres; cifra que se incrementó en 1998 pasando a 418 municipios; mientras que en 2012 disminuyó a 417 municipios -a raíz de la consulta realizada en San Andrés Cabecera Nueva Cfr. *Memoria Electoral. Sistemas Normativos Internos. Proceso Electoral 2012-2013*, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2013, p.25.

⁹ Que a la letra señalan:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

¹⁰ Consulta a través del siguiente enlace: <http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php>

Mientras que el TEPJF, a partir del año 2000, asumió competencia para resolver asuntos vinculados con el derecho de autonomía política indígena; cabe destacar que en un primer momento, la impugnación de la elección de autoridades municipales electas mediante el sistema de usos y costumbres eran resueltas exclusivamente a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), siendo el primer caso el relativo al municipio de *Asunción Tlacolulita, Oaxaca*;¹¹ posteriormente, dicho órgano jurisdiccional amplió su competencia al determinar que el recurso de reconsideración (REC) resulta procedente para controvertir sentencias de Salas Regionales cuando inapliquen normas consuetudinarias¹², determinación que se tomó a partir de la resolución del caso de *San Jerónimo Sosola, Oaxaca*.¹³

En el presente trabajo, analizaré el desarrollo de la interpretación jurisdiccional por parte del TEPJF respecto del derecho de autonomía política de los pueblos y comunidades indígenas, concretamente por lo que hace al cambio de método en la elección de autoridades municipales, toda vez que en nuestro país cada vez más municipios indígenas han solicitado a los institutos electorales locales la realización de una consulta a fin de determinar si la mayoría de la población se encuentra de acuerdo en cambiar el régimen de elección de sus autoridades

¹¹ Dicho medio de impugnación tiene su raíz en la demanda de juicio de revisión constitucional (SUP-JRC-152/1999), presentada por ciudadanos que se ostentaban como representantes de la Asamblea General Comunitaria del municipio de Asunción Tlacolulita, Oaxaca; la cual, fue reencauzada a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (expedientes número SUP-JDC-37/1999 y SUP-JDC-38/1999). Los actos controvertidos fueron: el Decreto número 39 emitido por la LVII Legislatura del Estado de Oaxaca; y la omisión del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca de convocar a la realización de una elección extraordinaria en dicha comunidad, se encontraban vinculados con la violación a sus derechos de votar en las elecciones de concejales del ayuntamiento.

¹² Criterio del cual derivó la Jurisprudencia 19/2012: "*RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.*" Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-34.

¹³ Expediente identificado con la clave del recurso de reconsideración número SUP-REC-2/2011 cuya *litis* se constreñía en determinar si la exigencia de una edad mínima de 25 años para ocupar un cargo en el Ayuntamiento es constitucional.

municipales.¹⁴ Procedimiento que se ha venido desarrollando en la jurisprudencia electoral en la última década.

II. Cambio del régimen en la elección de autoridades. Una revisión del estado de la cuestión.

Los estudios sobre el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de modificar el método de elección de sus autoridades municipales se han centrado en explorar los argumentos y los efectos de la sentencia de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificada con el número de expediente SUP-JDC-9167/2011 así como de la controversia constitucional 32/2012 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativas al *caso Cherán*.

Fernando Ramírez Barrios¹⁵ efectúa un análisis descriptivo de la sentencia de juicio ciudadano, establece que mediante ésta el TEPJF consolida la flexibilidad de las reglas procesales para pueblos y comunidades indígenas –firma autógrafa en el escrito inicial de demanda y suplencia total de los agravios- y plantea medidas compensatorias reflejadas en el reconocimiento y restitución del derecho de autogobierno.

Por otra parte, Orlando Aragón Andrade¹⁶ y Juan Solís Castro¹⁷ coinciden en sostener que el impacto de la controversia constitucional fue el reconocimiento jurídico como autoridad municipal al Consejo Mayor de Gobierno Comunal, lo que implica que los pueblos y comunidades indígenas pueden elegir una autoridad municipal diversa a la regulada en el artículo 115 de la Constitución Federal –

¹⁴ Cabe señalar que, además de los asuntos que se analizaran en el presente documento, para el proceso electoral 2017-2018 los municipios de Oxchuc, Chiapas, Tecoaapa, Guerrero y Nahuatzen, Michoacán, han solicitado ante los Institutos Electorales Locales la realización de una consulta indígena para que determine si la mayoría de la población está de acuerdo con transitar del sistema de partidos políticos al sistema normativo interno en la elección de autoridades municipales.

¹⁵ Ramírez Barrios, Fernando “Cherán. Un caso sobre autogobierno indígena”, *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 52.

¹⁶ Aragón Andrade, Orlando “El derecho en insurrección. El uso contra hegemónico del derecho en el movimiento purépecha de Cherán”, *Revista de estudios e pesquisas sobre as Américas*, Brasil, Vol. 7, número 2, 2013, p. 39.

¹⁷ Solís Castro, Juan, “Impacto de la sentencia del caso Cherán en la justicia constitucional mexicana”, *Justicia Electoral*, México, núm. 15, Cuarta Época, Vol. 1, enero-junio, 2015, p. 338.

presidente, síndico y regidores-. Y por lo que hace a la resolución del TEPJF, con ésta se logró el reconocimiento del derecho de elegir autoridades por “usos y costumbres” a pesar que no se encontraba reconocido (ni regulado) en la Constitución ni en las leyes locales del estado de Michoacán.

Así, tales autores destacan que uno de los efectos de la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano fue la publicación del Decreto 391 a través del cual fue reformada la Constitución Política de Michoacán, reconociéndose la libre determinación de los pueblos indígenas asentados en tal entidad federativa¹⁸; sin embargo, tal reforma fue efectuada sin consultar a las comunidades indígenas y el legislador local fue omiso en establecer la posibilidad de realizar elecciones por usos y costumbres así como de señalar algún principio para coordinar las acciones entre el instituto electoral y las autoridades municipales.¹⁹

De lo anterior se desprende que los estudios en materia del cambio de régimen en la elección de autoridades se han centrado en analizar los efectos del *caso Cherán* en el campo de la justicia constitucional; sin embargo, la aportación del presente documento será determinar cómo ha sido el avance jurisprudencial del TEPJF respecto a los asuntos vinculados con la solicitud de consulta para modificar el régimen de elección de autoridades municipales realizada por integrantes de municipios indígenas.

III. La jurisprudencia del TEPJF sobre el derecho de autonomía política y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

En México la materia indígena constituye una pieza clave de la justicia electoral. Tan es así que el TEPJF ha emitido 25 jurisprudencias y 33 tesis vinculadas con el derecho indígena; en el presente apartado señalaré los criterios del referido órgano jurisdiccional que abordan el tema de la autonomía política indígena.

¹⁸ Idem, p. 321.

¹⁹ Aragón Andrade, op. Cit. p. 65.

Primeramente, se observa que existe una tendencia encaminada hacia el reconocimiento del pluralismo jurídico,²⁰ a partir de la base que las normas que rigen la vida interna de las comunidades indígenas (entre las que se encuentra la elección de sus autoridades) forman parte del sistema jurídico mexicano (sujetas a control de constitucionalidad).

En esa tesitura, el TEPJF ha determinado que los elementos (relacionados entre sí) del derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas²¹ son: 1. Autonomía para elegir a sus autoridades o representantes. 2. Ejercicio de las formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. 3. La participación plena en la vida política del Estado, y 4. La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten a través de las consultas previas.²²

²⁰ De acuerdo con Marcelo Neves, las cuatro características del pluralismo jurídico son las siguientes: a) El pluralismo institucional en oposición al monismo formalista. El monismo formalista tiene su origen en Alemania y sostiene la unidad del sistema jurídico (del orden jurídico) a partir de la norma fundamental. El pluralismo institucional niega la supra e infra ordenación entre el orden jurídico del Estado y los órdenes no estatales, que son considerados ordenamientos coordinados, concomitantes en el mismo espacio. b) El pluralismo antropológico (en contraposición al imperialismo metropolitano) se gesta por la existencia de órdenes jurídicos originarios que, por las acciones de conquista, comienzan a ceder ante el imperialismo metropolitano, el cual buscaba imponer su derecho. c) El pluralismo sociológico (contra la legalidad estatal), es decir, existen otras fuentes jurídicas y, por lo tanto, otros órdenes jurídicos autónomos del orden jurídico estatal. Este último busca imponer la postura legal-oficial del derecho. d) El pluralismo posmoderno que parte de la negación de la posibilidad de la universalización o generalización del discurso jurídico, por lo que hay que volver a dogmáticas locales. Cfr. Contreras Acevedo, Ramiro, Sánchez Trujillo, María Guadalupe, *El artículo 2º constitucional ¿pluralismo jurídico en México?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013, pp. 624-625.

²¹ Jurisprudencia número 19/2014 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO", consultable en: Santos Contreras, Alejandro (comp.), *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*, t. 12: Sistemas Normativos Indígenas; coautores María del Carmen Alanís Figueroa, Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador Olimpo Nava Gomar, Pedro Esteban Penagos López, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, p.65.

²² Cabe señalar que a través de entrevistas con los asesorados de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF, me he percatado que en algunas comunidades del país que se rigen por el sistema de partidos políticos, se efectúa la designación de candidatos a través de las Asambleas mediante sus usos y costumbres, tal es el caso de los siguientes municipios: Oxchuc y Chenalhó, Chiapas; San Juan Colorado, Pinotepa de Don Luis, Magdalena Ocotlán y San Pedro Huixtepec, Oaxaca.

En virtud de ello investigué en la normativa interna de los partidos políticos, encontrando que el Partido Revolucionario Institucional señala en el Reglamento de la Comisión Nacional de Procesos Internos (artículo 12, fracción VII) que tal comisión tiene la obligación de: "*Coadyuvar en los procesos electivos que se desarrollen en los municipios con población de mayoría indígena, conforme a sus*

Por lo que hace al rango de las normas de los sistemas normativos indígenas de carácter electoral, dicho órgano jurisdiccional ha establecido que éstas forman parte del sistema normativo jurídico electoral ya que, al igual que las expedidas por el Estado, emanan de un órgano de producción normativa de mayor jerarquía (Asamblea General Comunitaria) y son normas generales, abstractas e impersonales, que tienen como función establecer las bases o el proceso por el cual se elegirán a quienes ocuparán determinados cargos públicos,²³ tan es así que, dichas normas, pueden ser sujetas a un control de constitucionalidad.²⁴

En igual término, la jurisprudencia del TEPJF señala que el derecho indígena no son simples «usos y costumbres» subsidiarios y subordinados a las fuentes de derecho estatales²⁵ y que el principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas implica también la minimización de las restricciones a su ejercicio puesto que la autonomía es la piedra angular del autogobierno indígena.²⁶ En ese sentido, a efecto de evitar imposiciones de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad, en caso de conflictos intracomunitarios, las autoridades están obligadas a analizar de forma integral su contexto.²⁷

Lo que se encuentra relacionado con la obligación de las autoridades de juzgar con perspectiva intercultural cuando se resuelvan casos vinculados con el

usos, costumbres, tradiciones, sistemas normativos y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales»; mientras que los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática se reconoce en el artículo 255 que “Las normas generales para las elecciones internas del Partido se regirán bajo los siguientes criterios: (...) d) En la renovación de los órganos de dirección y representación de los pueblos indígenas que se rigen bajo el sistema de derecho consuetudinario (usos y costumbres) se respetarán estas prácticas salvo que de la respectiva asamblea comunitaria se determine otro método contemplado en el presente Estatuto”.

²³ Jurisprudencia 20/2014 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO”.

²⁴ Jurisprudencia 19/2012 de rubro: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL”.

²⁵ Tesis LII/2016 de rubro: “SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO”.

²⁶ Tesis VIII/2015 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBER SER EstrictAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE”.

²⁷ Jurisprudencia 9/2014 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”.

derecho electoral indígena, esto implica: a) reconocer el pluralismo jurídico; b) acudir a las fuentes adecuadas para conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena (peritajes jurídico-antropológicos, informes y comparecencias de las autoridades comunitarias; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas *in situ*; *amicus curiae*, entre otras); lo anterior, bajo el entendido que el derecho electoral indígena no es igual al aplicable en cualquier otro proceso ordinario.²⁸

A partir de lo anterior, observo que mediante la interpretación judicial los tribunales electorales han desentrañado el contenido y alcance del derecho de autonomía política indígena. Los tribunales electorales consideran que uno de sus elementos es la elección de autoridades municipales a través de prácticas tradicionales, así como la consulta libre, previa e informada en medidas susceptibles a afectarles directamente.

Asimismo, considero que los criterios jurisprudenciales juegan un papel fundamental en el momento de suplir la omisión en la que han incurrido los congresos estatales de algunas entidades federativas de adecuar sus leyes y constitucionales locales al artículo 2º de la Constitución Política Federal, puesto que ha desarrollado diversos temas no previstos en las leyes secundarias, tal como la transición del cambio de régimen en la elección de autoridades municipales.

IV. Análisis de las sentencias.

En el presente apartado abordaré los asuntos llevados a la jurisdicción electoral federal vinculados con la solicitud para el cambio de régimen en la elección de autoridades municipales (de partidos políticos a usos y costumbres, y viceversa), a efecto de determinar cómo ha sido la interpretación del TEPJF respecto a la autonomía política indígena en su vertiente de elección de autoridades municipales mediante el sistema normativo interno.

²⁸ Tesis XLVIII/2016 de rubro: “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”.

Dividiré el análisis en dos supuestos: i. asuntos que provienen de entidades federativas que cuentan con una regulación normativa (*San Sebastián Tutla y San Andrés Cabecera Nueva, Oaxaca*); ii. asuntos que provienen de entidades federativas que carecen de una norma electoral que regule dicho procedimiento (*Cherán, Michoacán; San Luis Acatlán y Ayutla de los Libres, Guerrero*).

i. Sentencias que provienen de entidades federativas que cuentan con una regulación normativa.

Oaxaca es la entidad federativa que cuenta con el mayor avance respecto a la regulación de elecciones municipales por sistema normativo indígena. De acuerdo con el *Catálogo de Municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas*,²⁹ 417 municipios -de los 570 que lo conforman- efectúan elecciones municipales a través del sistema de usos y costumbres, mediante diversos métodos y procedimientos tradicionales de cada comunidad, dentro de distintos periodos establecidos para la renovación de autoridades: 57 cada año, 31 año y medio, 1 de dos años y 328 tres años.³⁰

En ese sentido, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca prevé, en su Libro Séptimo *De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos indígenas*, el derecho para el cambio de régimen en municipios que se rigen por usos y costumbres. La legislación electoral local establece en sus artículos 274³¹ y 275³²

²⁹ Consultable en <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos>

³⁰ *Memoria Electoral. Sistemas Normativos Internos. Proceso Electoral 2012-2013*, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2013, p.11.

³¹ “En los Municipios que se rigen bajo este sistema y que se encuentran reconocidos en este Libro, si durante el año previo a la realización de la elección para la renovación de sus autoridades municipales, si no hubiere petición de cambio de régimen, esta Ley le seguirá reconociendo como municipios regidos por sistemas normativos indígenas, con el fin de preservar, fortalecer y garantizar la diversidad cultural y la pluralidad política en el Estado”.

³² Artículo 275: “El cambio de régimen de sistemas normativos indígenas al régimen de partidos políticos, se dará conforme a las siguientes bases: I.- Que sea mediante asamblea general comunitaria de ciudadanos; II.- Que en dicha asamblea sea aprobado el cambio de régimen por una mayoría de dos terceras partes de los ciudadanos con derechos vigentes en el municipio; III.- Que se presente la solicitud por escrito al Consejo General donde expongan las razones de la misma, adjuntando el expediente de la asamblea donde consten el nombre y firma de todos los ciudadanos asistentes; dicha solicitud deberá presentarse a más tardar en el mes de enero del año previo a la

que tal procedimiento será efectuado mediante asamblea general comunitaria, la cual deberá aprobar el cambio de régimen por una mayoría de dos terceras partes de los ciudadanos con derechos vigentes en el municipio y que tal solicitud deberá ser presentada por escrito al Consejo General de Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca a más tardar en el mes de enero del año previo a la elección.

En esa tesitura, recibida la solicitud, el instituto electoral llevará a cabo una consulta previa, libre, informada y de buena fe en el municipio solicitante, con la finalidad de obtener y ratificar, en su caso, el consentimiento mayoritario de las dos terceras partes de los integrantes de la asamblea general comunitaria del Municipio; una vez hecho lo anterior la autoridad administrativa resolverá lo conducente, noventa días antes de la elección de que se trate.

El primer asunto que resolvió la Sala Superior del TEPJF respecto a la consulta para el cambio de elección de autoridades municipales fue el relativo a *San Andrés Cabecera Nueva, Oaxaca*, resuelto en el año 2012 mediante el juicio ciudadano número SUP-JDC-3131/2012. Los accionantes del referido juicio ciudadano controvirtieron una supuesta omisión por parte Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca (IEEPCO), agravio que fue declarado infundado por parte de la Sala Superior, sin embargo, derivado de la cercanía del proceso electoral ordinario del año 2012, dicho órgano jurisdiccional sostuvo que a fin de dotar de certeza y seguridad jurídica a la población sobre el régimen que adoptarían para elegir a sus autoridades municipales, la autoridad administrativa electoral debía realizar tal procedimiento en un tiempo breve.

En cumplimiento a la ejecutoria, en diciembre de 2012, fue llevada a cabo la consulta para el cambio de régimen, cuyos resultados arrojaron que la mayoría de

elección. IV.- Recibida la solicitud, el Instituto Estatal llevará a cabo una consulta previa, libre, informada y de buena fe en el Municipio de referencia, para obtener y ratificar, en su caso, el consentimiento mayoritario de las dos terceras partes de los integrantes de la asamblea general comunitaria del Municipio; y V.- Hecho lo anterior el Consejo General resolverá lo conducente, noventa días antes de la elección de que se trate".

ciudadanos de la comunidad indígena estaban de acuerdo en que el método de elección de sus autoridades municipales transitara de usos y costumbres a partidos políticos; en tales condiciones, desde el año 2013 el municipio de *San Andrés Cabecera Nueva* efectúa la elección de sus autoridades municipales a través del sistema de partidos políticos.

Posteriormente, surgió el caso del municipio de *San Sebastián Tutla, Oaxaca*, (SUP-JE-124/2015 y acumulados), en éste asunto la Sala Superior del TEPJF partió de un análisis contextual del mismo.

Así, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral partió de la premisa que San Sebastián Tutla, es un municipio conurbado a la ciudad de Oaxaca y que, la solicitud de consulta para el cambio de régimen en la elección de autoridades municipales, fue efectuada por habitantes del fraccionamiento "*El Rosario*", unidad habitacional que se caracteriza de servir de "*ciudad dormitorio*" de las personas migrantes que trabajan en la capital cuya población asciende a once mil habitantes superando en número a los originarios del municipio, quienes son un poco más de cuatro mil quinientos habitantes.

En dichos términos, la elección de autoridades se efectúa por usos y costumbres, por lo que en el año dos mil quince diversos ciudadanos del fraccionamiento "*El Rosario*" efectuaron al Instituto Electoral local una solicitud de consulta encaminada a transitar a partidos políticos, teniendo como reclamo principal que los residentes de tal unidad habitacional se encuentran impedidos a desempeñar cargos públicos en el municipio puesto que el sistema normativo interno de los originarios de San Sebastián Tutla establece que para aspirar a un cargo en la comunidad se debe cumplir con un sistema escalafonario, que inicia con la función de topil hasta llegar a Presidente Municipal, además, que la elección se realiza mediante Asamblea General y que un requisito de elegibilidad es ser originario y nativo al tanto de los cargos municipales como religiosos.

Por lo que, el acto impugnado en dicho precedente lo constituyó la sentencia de veinticinco de noviembre de dos mil quince, resuelta por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca en los juicios ciudadanos JDC/44/2015 y acumulados mediante la cual

vinculaba al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca a realizar una consulta libre, previa e informada a la población del municipio para determinar qué régimen debe prevalecer (usos y costumbres o partidos políticos).

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF revocó la sentencia dictada por el Tribunal responsable, bajo las premisas siguientes:

- El tribunal local debió advertir que los solicitantes de la consulta para el cambio de régimen no son originarios de la comunidad indígena de San Sebastián Tutla.
- Existe el riesgo de que se violente el principio de progresividad de los derechos humanos al imperar la posibilidad de que se modifique un régimen de usos y costumbres derivado a que los habitantes del fraccionamiento “El Rosario” supera en número de población a los originarios.
- Se violenta el principio de la composición pluricultural de la Nación, en virtud que se pretende quebrantar el sistema normativo de elección de autoridades previamente determinado por los integrantes de la comunidad.
- La autonomía y libre determinación para elegir autoridades conforme a sus usos y costumbres implica no sólo su reconocimiento, sino también la tutela a conservar sus normas y preservar sus costumbres e instituciones propias.

En consecuencia, el TEPJF estimó improcedente la solicitud de consulta efectuada por los ciudadanos del fraccionamiento “*El Rosario*” localizado en *San Sebastián Tutla, Oaxaca*.³³

En virtud de lo anterior, advierto que el criterio en dicho precedente es que cuando sea evidente el riesgo de afectar el derecho humano de las comunidades indígenas a la autonomía y libre determinación para preservar sus sistemas políticos, la consulta para el cambio de régimen en la elección de autoridades resulta

³³ Del precedente referido surgió la tesis XLVI/2016 de rubro: “CONSULTA PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PUEDA AFECTAR EL SISTEMA NORMATIVO INTERNO, ASÍ COMO LOS DERECHOS DE LOS INTEGRANTES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS”.

improcedente y que, a efecto de atender una petición de esta naturaleza, resulta indispensable analizar el contexto del asunto a fin de (realmente) tutelar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a su autonomía política. Así, el procedimiento regulado en la ley tiene como límite la preservación y respeto del sistema normativo indígena.

Cabe señalar que en el mes de octubre del año dos mil dieciséis, se presentó una solicitud ante el Ayuntamiento de San Sebastián Tutla por parte de habitantes del fraccionamiento “*El Rosario*”, a fin que al menos una de las regidurías sea electa por la Asamblea General Comunitaria a propuesta de los integrantes de tal unidad habitacional.

Por lo que, después de una extensa cadena impugnativa, en el año dos mil diecisiete, la Sala Superior del TEPJF, dentro del recurso de reconsideración identificado con la clave *SUP-REC-90/2017 y acumulados*, efectuó un juicio de ponderación sopesando, por un parte, el derecho a la libre determinación para elegir a la autoridad municipal que tiene reconocido la comunidad indígena en San Sebastián Tutla y, por otra, el derecho a ser votado que en principio asiste a todos los habitantes del municipio.

A partir de un análisis jurídico y contextual del asunto, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral sostuvo que, por esta ocasión, debe prevalecer el derecho a la libre determinación indígena para elegir autoridades municipales. Sin embargo, ordenó que, a efecto de tutelar ambos principios, se deben llevar a cabo diversas reuniones de acercamiento entre la Asamblea General Comunitaria y los habitantes del fraccionamiento, con el fin que para la elección del ayuntamiento que habrá de fungir en el periodo 2020-2022 se incorpore un regidor propuesto por los habitantes de dicha unidad habitacional.

Me parece un tanto confuso lo resuelto por el TEPJF en la resolución referida, puesto que, por una parte, la premisa fundamental de la sentencia versa sobre tutelar la libre determinación indígena pero, por otra, el órgano jurisdiccional llega a la conclusión de que este derecho debe ser armonizado con la petición de los habitantes del fraccionamiento “*El Rosario*”; lo que me genera la duda sobre cuál de

los dos derechos fueron tutelados realmente por el órgano jurisdiccional; no obstante, puede ser analizado como un importante precedente de los límites del derecho a la autonomía política indígena.

ii. Asuntos que provienen de entidades federativas que carecen de una norma electoral que regule el procedimiento.

Resulta oportuno tener en mente que hasta la fecha los municipios del país que han pasado por una consulta para el cambio de régimen en la elección de sus autoridades municipales en estados en los cuales no se encuentra regulado tal procedimiento, son los siguientes: *Cherán, Michoacán*, así como *San Luis Acatlán y Ayutla de los Libres, Guerrero*.³⁴ Dichos precedentes serán materia de análisis, a efecto de determinar ¿cómo ha sido la interpretación judicial efectuada por el TEPJF respecto a la petición de cambio de régimen para la elección de autoridades municipales cuando éste no se encuentra reglamentado en la normativa local?

Considero que, ante la omisión legislativa, la interpretación del referido órgano jurisdiccional se encuentra encaminada a puntualizar qué actuaciones deben emprender las autoridades administrativas electorales frente a una petición de esta naturaleza.

El caso emblemático fue *Cherán, Michoacán*, resuelto en el año dos mil once a través del juicio ciudadano identificado con la clave *SUP-JDC-9167/2011*, cuya *litis* se constriñó en determinar si las comunidades indígenas tienen derecho a elegir a sus autoridades conforme al sistema de usos y costumbres, a pesar de la inexistencia de un procedimiento en las leyes secundarias para garantizar su ejercicio.

En dicho asunto, el estudio de fondo se efectuó bajo dos líneas argumentativas relacionadas entre sí:

³⁴ No pasa inadvertido que en México son cada vez más los municipios que han solicitado a los institutos electorales locales que desarrollen el procedimiento de consulta: Chichiquila, Puebla; Tecoaapa, Guerrero, Nahuatzen, Michoacán; así como Oxchuc, Chiapas.

1. Derivado del bloque de constitucionalidad en materia indígena y de los principios aplicables en materia indígena (multiculturalismo, pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representatividad política, así como pluralismo jurídico) el derecho de autogobierno implica que las comunidades indígenas determinen en cualquier momento si las elecciones de sus autoridades deben realizarse bajo el sistema legal ordinario, o bien, mediante sus usos y costumbres.
2. De las obligaciones en materia de derechos humanos establecidas en el artículo 1º constitucional se desprende que la inexistencia de una ley secundaria no constituye causa justificada para impedir el ejercicio de los derechos humanos porque las autoridades del Estado están obligadas a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en el marco constitucional.

A partir de lo anterior, la Sala Superior del TEPJF resolvió que, ante la ausencia de un procedimiento establecido en la ley, la autoridad administrativa electoral deberá realizar las consultas directamente a los integrantes de la comunidad indígena para determinar si la mayoría están de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres.

Derivado de tal mandato judicial, el Instituto Electoral del Estado de Michoacán realizó las siguientes acciones:³⁵

- Integración de una Comisión Especial que se encargaba de las fases de diseño, planeación, operación, seguimiento y entrega de los resultados de la consulta.
- La consulta a las dos comunidades indígenas del Municipio: Cherán y Santa Cruz Tanaco.
- Aprobación del Calendario correspondiente.

³⁵ Ronda Bucio, Evelia, "*Cherán: Breve semblanza de su historia*", en Expresiones. Órgano oficial de difusión del Instituto Electoral de Michoacán, Michoacán, 2ª época, número 15, 2012, p. 113.

- Dar a conocer los resultados de la consulta al Congreso del Estado.

Por lo que, el dieciocho de diciembre de dos mil once, se efectuó por parte del Instituto Electoral de Michoacán la consulta a la comunidad indígena de Cherán, así como a la tenencia de Santa Cruz Tanaco –ésta votó en contra del cambio de régimen, pero se llegó al acuerdo que las participaciones federales le llegarán de manera directa- y el veintidós de enero de dos mil doce se efectuó la elección de autoridades municipales conformado por un Consejo Mayor Comunal.

Me parece que el caso *Cherán* puede ser analizado desde diversas aristas por su relevancia en la reivindicación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Por lo que hace a la consulta para el cambio de método de elección de autoridades, me quedo con la siguiente reflexión: los argumentos de la Sala Superior del TEPJF se circunscribieron en analizar si es estrictamente necesario que tal procedimiento se encuentre regulado en la ley, pero propiamente el trabajo de establecer el procedimiento proviene de un esfuerzo realizado por la autoridad administrativa electoral local, ya que la sentencia deja abierto (hasta cierto punto) los pasos a seguir para llevar a cabo la consulta.

Es preciso señalar que en el año dos mil catorce, diversos ciudadanos de Cherán plantearon una solicitud a la inversa: solicitaron al Instituto Electoral de Michoacán que llevara una consulta a efecto de determinar el método de elección de sus autoridades municipales (usos y costumbres o partidos políticos) y si las elecciones se realizarían de manera conjunta con las establecidas en el calendario del proceso electoral local 2014-2015.

En respuesta a ello, el quince de diciembre de dos mil catorce, la autoridad administrativa electoral emitió el Acuerdo CG-46/2014, en el cual estableció que tal petición debía ser formulada ante el Consejo Mayor Comunal para que determinara lo conducente; acto que fue controvertido ante la Sala Superior vía *per saltum*, órgano jurisdiccional que determinó que el Tribunal Electoral de Michoacán debía pronunciarse al respecto. Así, éste último tribunal, mediante resolución *TEEM-RAP-049/2014* sostuvo que el Consejo Comunal debía atender la petición.

La respuesta del Consejo Mayor de Gobierno de Cherán fue declarar improcedente la consulta pública, situación que fue controvertida mediante demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuyo medio de impugnación conoció la Sala Superior del TEPJF a través del expediente número *SUP-JDC-364/2015 y acumulados*. Sosteniendo que, en virtud que en normativa electoral del estado de Michoacán no existe una norma jurídica en la que se disponga el procedimiento de realización de una consulta a efecto de transitar de un sistema de elección de autoridades por derecho consuetudinario al regulado en la legislación ordinaria, resultaba procedente que la propia Asamblea General Comunitaria de Cherán, en coordinación con el Instituto Electoral de Michoacán, otorgara una respuesta a tal petición.

Lo anterior, bajo el razonamiento que es indispensable que sea la propia Asamblea General, en conjunto y corresponsabilidad con el Instituto Electoral local, quien determine si procede o no realizar adecuaciones al sistema normativo interno de la comunidad; así, dicho órgano comunitario declaró improcedente la petición.

De lo anterior, advierto que el criterio del TEPJF busca tutelar la autonomía política indígena en caso de que en las leyes electorales de un estado no se encuentre previsto el procedimiento de consulta para transitar de usos y costumbres a partidos políticos respecto a la elección de autoridades, al dejarle la decisión a la Asamblea General Comunitaria, como máximo órgano de toma de decisiones de una comunidad indígena.

Por otra parte, en el año dos mil doce, integrantes de diversas comunidades indígenas de los municipios correspondientes a las regiones de la Montaña, Costa Chica, Centro y Norte del estado de Guerrero, solicitaron al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana que llevara a cabo pláticas para brindar información respecto a la postulación de candidatos mediante el sistema normativo interno.

Por lo que la autoridad administrativa electoral local, a través de un escrito formulado por su Presidente, señaló una serie de requisitos que debían cumplir las colectividades, tales como:

- a) Comprobar que la mayoría de los ciudadanos que conforman el municipio pretende regirse bajo este sistema;
- b) Señalar las comunidades y/o municipios de donde proceden los firmantes;
- c) Que los “vestigios” que existan de dichas colectividades documenten la manera en que se ha regido su vida interna a través de los métodos que solicitan y que hayan permanecido a lo largo de las diversas etapas de la historia, y
- d) Exhibir documentación que haga evidente la intención de los ciudadanos que dicen representar.

Sin embargo, cuando los solicitantes acudieron a comprobar el cumplimiento de los requisitos, posterior a la realización de diversas asambleas comunitarias, el Consejo General del Instituto Electoral local sostuvo mediante Acuerdo IEEG/CG/01/2012 que no se cumplían con los requisitos señalados. Determinación que fue controvertida por un ciudadano originario del municipio del municipio de *San Luis Acatlán*.

De lo referido, derivó la sentencia de juicio ciudadano identificada con la clave SUP-JDC-1740/2012 en la cual básicamente el TEPJF reiteró los argumentos vertidos en el asunto de Cherán respecto a los alcances del derecho de la autonomía política de los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, en este precedente el órgano jurisdiccional especificó el procedimiento que deberá llevarse a cabo cuando una comunidad indígena solicite que la elección de sus autoridades municipales se realice por usos y costumbres, tales como:

1. Medidas preparatorias. La autoridad administrativa electoral deberá verificar y determinar, por todos los medios atinentes, la existencia histórica del sistema normativo interno. Para ello, el instituto electoral deberá allegarse de información objetiva e idónea que le permita obtener información trascendental en torno a los usos y costumbres que rigen dicha comunidad a través de dictámenes periciales, entrevistas con los habitantes, informes de autoridades tradicionales, entre otros.

2. Consulta. De arrojar resultados que permitan verificar la existencia de un sistema normativo, el Consejo General del instituto local deberá proceder a realizar las consultas a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo a sus usos y costumbres. Por lo que deberá emitir lineamientos para la implementación de tales consultas.
3. Elección. En caso que la mayoría de la población determine que están de acuerdo en celebrar elecciones bajo el sistema normativo interno, la autoridad electoral deberá someter al Congreso los resultados de la consulta, a efecto que emita un Decreto en el cual determine la fecha de la elección y toma de posesión de las autoridades municipales.³⁶

Con base en lo anterior, el doce de febrero de dos mil quince, se efectuó la consulta para el cambio de régimen en las comunidades que conforman el municipio de San Luis Acatlán, sin embargo, la mayoría de los ciudadanos mostraron su conformidad con continuar con el sistema de partidos políticos.³⁷

Me parece que el asunto de *San Luis Acatlán* nos enseña lo siguiente: a) la comprobación de la existencia de un sistema normativo interno en las comunidades indígenas, basado en estudios antropológicos que determinen la existencia del mismo, es una obligación de los institutos electorales de las entidades federativas, no de los solicitantes de la consulta, y b) de la resolución analizada derivan los pasos a seguir cuando impere una omisión legislativa sobre el procedimiento de consulta para la transición de un sistema ordinario de elección de autoridades municipales a uno basado en sistema normativo interno.

Por otra parte, en el año dos mil catorce, diversas autoridades agrarias y tradicionales del municipio de *Ayutla de los Libres, Guerrero*, solicitaron al Instituto

³⁶ Cabe señalar que es criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que la validez de los procesos electivos conforme al sistema normativo interno de las comunidades indígenas, no se encuentra condicionada a la convocatoria que emita el Congreso local; de conformidad con la tesis XLIV/2016 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. LA VALIDEZ DE LOS PROCESOS ELECTIVOS NO ESTÁ CONDICIONADA A LA CONVOCATORIA DEL CONGRESO LOCAL”.

³⁷ Información consultada en el siguiente enlace:

<http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/rechazan-en-san-luis-acatlan-usos-y-costumbres-para-eleccion-1078680.html>

Electoral y de Participación Ciudadana de tal entidad federativa que, en la contienda electoral del año dos mil quince, la elección de sus autoridades municipales se efectuara con apego a los usos y costumbres. Sin embargo, meses antes del proceso electivo ordinario, la autoridad administrativa emitió el acuerdo 151/SE/27-05-2015, a través del cual aprobó los lineamientos para las medidas preparatorias de la solicitud de elección por usos y costumbres. Cabe señalar que en dicho documento, la autoridad administrativa electoral local retomó el criterio sustentado por la Sala Superior en la sentencia SUP-JDC-1740/2012.

En tales términos, durante los meses de septiembre y octubre de dos mil quince, se llevaron a cabo las Asambleas Comunitarias de Consulta, cuyos resultados arrojaron que la mayoría de los integrantes de las comunidades se encontraban de acuerdo en transitar del sistema de partidos políticos al sistema normativo interno en la elección de autoridades municipales.³⁸

Así, en atención a los puntos establecidos en el Acuerdo 151/SE/27-05-2015, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, sometió al Congreso del Estado los resultados de la consulta a efecto de que determinara las fechas de elección y de instalación de las autoridades municipales para el proceso electoral 2018, por lo que, dicho Congreso emitió el Decreto 431³⁹ a través del cual determina las fechas de elección y de instalación de las autoridades municipales electas por usos y costumbres.

Sin embargo, integrantes de distintas comunidades del municipio controvirtieron, ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, la supuesta

³⁸ Cabe señalar que el asunto de Ayutla de los Libres deviene de la larga cadena impugnativa, sin embargo, desde mi concepto, destacan dos resoluciones: a) SDF-JDC-245/2015. Juicio ciudadano mediante el cual la Sala Regional Distrito Federal (ahora Ciudad de México) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que el Instituto Electoral local había incurrido en un retardo injustificado para atender la solicitud de consulta, ordenándole que en un plazo máximo de un mes se efectúe las consultas correspondientes para establecer si la mayoría de la población de municipio determina la celebración de comicios de acuerdo a sus usos y costumbres; b) SDF-JDC-295/2016 y acumulados, sentencia de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano dictada por la referida Sala Regional, en la cual determinó confirma el proceso de consulta.

³⁹ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero expedido el 3 de marzo de 2017, año XCVII, número 18, alcance I.

omisión por parte del Congreso de Guerrero de adecuar diversas disposiciones legales para posibilitar la realización de la elección de autoridades municipales por usos y costumbres, puesto que la legislatura había sido omisa en señalar el método de elección que debía regir la elección de autoridades por usos y costumbres.

De ello derivó la resolución número TEE/SSI/JEC/006/2017 mediante la cual, el órgano jurisdiccional electoral local, declaró infundada la inexistencia de la omisión del Congreso del Estado de regular la manera en que debía llevarse el procedimiento de elección de autoridades municipales conforme a los usos y costumbres en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero.

Tal determinación fue controvertida a través de un juicio ciudadano, del cual conoció la Sala Superior del TEPJF dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano número *SUP-JDC-281/2017*; en tal resolución, la *litis* se constriñó en analizar si se encontraba apegada la determinación del tribunal local de declarar inexistente la omisión atribuida al Congreso del Estado de Guerrero, partiendo de la base que la pretensión de los actores consistía en que se ordenara al Congreso del Estado de Guerrero a regular, de manera completa y adecuada, el procedimiento electivo a realizarse en el municipio de Ayutla de los Libres, bajo el sistema de usos y costumbres.

El estudio de fondo de la resolución se realizó con base en dos líneas argumentativas:

1. No se advierte omisión legislativa por parte del legislador de Guerrero porque ha reconocido el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y estableció una serie de garantías para su efectivo ejercicio.⁴⁰
2. El artículo 2º Constitucional es un mandato constitucional mínimo hacia las legislaturas estatales, por lo que el regular diversos aspectos relacionados con la autonomía y participación política de los habitantes de las

⁴⁰ En atención a los numerales 8, 9, 10, 11 fracciones I, III y IV de la Constitución Local; así como 2, 3 inciso a), 3 último párrafo, 4, 6 fracciones I, V, VIII y X, 7 fracción I, incisos a) y c), 8, 12, 27 de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, además del 4 y 27 de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

comunidades indígenas para la elección de sus autoridades forma parte de su libertad configurativa.

En virtud de tales consideraciones, el TEPJF señaló que corresponde a los integrantes del municipio de Ayutla de los Libres, a través de su Asamblea General, establecer las normas, reglas y procedimientos que compondrán el sistema de elección del gobierno municipal puesto que, estimar que corresponde al Poder Legislativo Local crear tales reglas, sería ir contra de la esencia misma de una elección por sistema normativo, bajo la premisa que sería un órgano distinto a las autoridades tradicionales quien impondría los mecanismos conforme a los cuales se tendrían que desarrollar sus comicios.⁴¹

Es decir, sostuvo que las particularidades de cómo deberá llevarse a cabo la elección por usos y costumbres no puede emanar de la actividad legislativa, puesto que no compete al Congreso del Estado sino a las propias comunidades indígenas emitir su propia normativa de auto-organización. Por lo tanto, la Sala Superior del TEPJF confirmó la sentencia reclamada.

Cabe señalar que derivado de diversas Asambleas efectuada en las ciento ochenta comunidades que conformen el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, se determinó el modelo de elección siguiente: en cada una de las comunidades serán electos dos representantes comunitarios de distinto género y en el día de la elección municipal –dieciocho de julio de dos mil dieciocho- las y los representantes de cada comunidad elegirán, entre ellos, a los representantes del órgano municipal.⁴²

A partir de lo expuesto, concluyo que por lo que hace a la interpretación judicial del TEPJF respecto a la resolución de asuntos que devienen de entidades

⁴¹ Dicho razonamiento fue realizado de manera previa por la Sala Regional Ciudad de México en la sentencia de JDC identificado con la clave SDF-JDC-2165/2016, en la que ordenó que la Delegación Tlalpan realice una consulta a los integrantes del pueblo originario de San Andrés Totoltepec a efecto de que determinen el método de elección del subdelegado del pueblo (figura intermediaria entre la Delegación y los originarios), puesto que si bien el derecho de autonomía política y libre determinación implica que los originarios determinen en cualquier momento si las elecciones de sus autoridades deberán realizarse por el sistema legal ordinario, o bien, mediante sus usos y costumbres, decretar desde la instancia jurisdiccional en qué consisten éstos, implicaría nuevamente sustituir su opinión.

⁴² Consultable en <http://sintesisdeguerrero.com.mx/2017/05/16/presenta-iepc-modelos-eleccion-ayutla/>

federativas en las que no se encuentre reglamentado el procedimiento para el proceso de cambio de régimen en la elección de autoridades:

- Los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a determinar (en atención a su derecho a la autonomía política y libre determinación) si la elección de sus autoridades municipales será a través del método de elección ordinario (partidos políticos) o a través de su sistema normativo interno.
- El procedimiento que debe llevar a la cabo el instituto electoral local para realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas se compone de tres etapas: 1. Medidas preparatorias, 2. Consulta y 3. Elección.
- En caso de que no haya claridad sobre los usos y costumbres que rigen la vida política de las comunidades indígenas sus propios habitantes determinarán cuál es el mecanismo de elección por sistema normativo interno.

Lo anterior, partiendo de la premisa que el derecho de autonomía política es un principio inmerso en el bloque de constitucionalidad de nuestro país, por lo que, a pesar de la omisión del legislador para regular el procedimiento de consulta en el cambio de régimen en la elección de sus autoridades, las autoridades administrativas estatales de ceñirse a los pasos que, mediante casos concretos, ha establecido el TEPJF.

V. CONCLUSIONES.

En México, el derecho de autonomía política de los pueblos y comunidades indígenas implica que los grupos etno-lingüísticos, con tradición histórica común y características socio culturales propias, determinen mediante una consulta libre, previa e informada, si el método de elección de sus representantes municipales será conforme al sistema normativo interno o mediante partidos políticos.

El TEPJF ha interpretado el concepto jurídico “autonomía política indígena” desde la concepción del pluralismo jurídico y maximización de la autonomía. En ese sentido, por lo que hace al tema de consulta para el cambio de régimen en la

elección de autoridades municipales la tendencia de interpretación ha sido la siguiente:

1. No procede la consulta para el cambio de régimen cuando se corre el riesgo de afectar el sistema normativo de las comunidades indígenas.
2. La omisión legislativa no es impedimento para que las autoridades electorales locales efectúen la consulta dirigida a las comunidades indígenas puesto la autonomía política es un derecho reconocido en el bloque constitucional mexicano.
3. Las etapas de la consulta para el cambio de elección de autoridades son las siguientes: a) medidas preparatorias; b) consulta, y c) elección.
4. Cuando no exista claridad sobre cuáles son los usos y costumbres en la elección de autoridades municipales (por la intervención histórica de los partidos políticos) corresponde a las propias comunidades indígenas establecer las normas, reglas y procedimientos que compondrán el sistema normativo interno.

Sin duda, el derecho electoral indígena ha tenido un avance importante en la jurisprudencia del TEPJF e impera una tendencia hacia la tutela del sistema normativo de las comunidades indígenas, sin embargo, falta camino por recorrer por lo que hace a la configuración legal de tal derecho dentro de las entidades federativas –Oaxaca y Michoacán son los únicos estados que regulan el procedimiento de consulta para el cambio de régimen de elección de autoridades municipales- así, mientras impere la omisión, los órganos jurisdiccionales continuarán con la reglamentación del ejercicio del derecho mediante la interpretación a los principios constitucionales.

VI. FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- Aragón Andrade, Orlando “El derecho en insurrección. El uso contra hegemónico del derecho en el movimiento purépecha de Cherán”, *Revista de estudios e pesquisas sobre as Américas*, Brasil, Vol. 7, número 2, 2013, p. 39.
- Contreras Acevedo, Ramiro, Sánchez Trujillo, María Guadalupe, *El artículo 2º constitucional ¿pluralismo jurídico en México?* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013, pp. 624-625.
- López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas de México*, 3ª. Ed., México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados, 2010, pp. 157-159.
- Ramírez Barrios, Fernando “Cherán. Un caso sobre autogobierno indígena”, *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 52.
- Santos Contreras, Alejandro (comp.), *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*, t. 12: Sistemas Normativos Indígenas; coautores María del Carmen Alanís Figueroa, Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador Olimpo Nava Gomar, Pedro Esteban Penagos López, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, p.65.
- Solís Castro, Juan, “*Impacto de la sentencia del caso Cherán en la justicia constitucional mexicana*”, *Justicia Electoral*, México, núm. 15, Cuarta Época, Vol. 1, enero-junio, 2015, p. 338

- Recondo, David, *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*, México, TEPJF, 2016, p. 17.
- Ronda Bucio, Evelia, “*Cherán: Breve semblanza de su historia*”, en *Expresiones*. Órgano oficial de difusión del Instituto Electoral de Michoacán, Michoacán, 2ª época, número 15, 2012, p. 113.

ENLACES EN INTERNET

- <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/rechazan-en-san-luis-acatlan-usos-y-costumbres-para-eleccion-1078680.html>
- http://www.cdpim.gob.mx/v4/06_chiapas_sandres.html
- http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:3123
- http://radiozapatista.org/?page_id=20278
- <http://www.revistachiapas.org/No11/ch11anaya.html>
- <http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php>
- <http://sintesisdeguerrero.com.mx/2017/05/16/presenta-iepc-modelos-eleccion-ayutla/>

DOCUMENTOS NORMATIVOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos.
- Estatutos del Partido de la Revolución Democrática.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Reglamento de la Comisión Nacional de Procesos Internos.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero expedido el 3 de marzo de 2017, año XCVII, número 18, alcance I.
- *Texto Explicativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en kickapoo*, trad. de López Anico, Sylvia, México, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2016, p.5.

INFORMES

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, “*Memoria Electoral. Sistemas Normativos Internos. Proceso Electoral 2012-2013*”, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2013, p.25.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “*Informe de Labores 2015-2016*”, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, p. 16.

SENTENCIAS

- SUP-JDC-37/1999 y SUP-JDC-38/1999.
- SUP-JRC-152/1999.
- SUP-JDC-9167/2011.
- SUP-REC-2/2011.
- SUP-JDC-1740/2012.
- SUP-JDC-3131/2012.
- TEEP-A-237/2013.
- SUP-JE-124/2015 y acumulados.
- SDF-JDC-2165/2016.
- SUP-JDC-1915/2016.
- TEE/SSI/RAP/011/2016.
- ST-JDC-2/2017.
- SUP-JDC-281/2017.

TESIS Y JURISPRUDENCIA

- Tesis VIII/2015 de rubro: *“COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBER SER ESTRICTAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE”*.
- Tesis XLVIII/2016 de rubro: *“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”*.
- Tesis LII/2016 de rubro: *“SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO”*.
- Jurisprudencia 19/2012 del TEPJF: *“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.”*
- Jurisprudencia 9/2014 de rubro: *“COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”*.
- Jurisprudencia 19/2014 de rubro: *“COMUNIDADES INDÍGENAS ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”*.
- Jurisprudencia 20/2014 de rubro: *“COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO”*.