

Efectos colaterales del ejercicio de un derecho colectivo indígena en México: el caso Oxchuc, Chiapas

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_11

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 31 de octubre de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 2 de diciembre de 2019.

Resumen: El artículo pretende demostrar que la defensa del goce del derecho a la libre determinación en materia política reconocido a los pueblos y comunidades indígenas de México produce efectos colaterales en el sistema electoral hegemónico esto, en atención a que dichos colectivos deben promover por vía judicial su cumplimiento, y los tribunales, empleando buenas prácticas, interpretan la ley de la materia y la armonizan con el derecho electoral indígena. Se toma como referente el municipio de mayoría indígena de Oxchuc en el estado de Chiapas.

Palabras clave: Derechos políticos / Derecho a elegir / Derecho a ser electo / Garantías electorales / Autodeterminación / Pluralismo político / Grupos étnicos / Indígenas / Interculturalidad / Población indígena / Derecho electoral / Chiapas, México.

Abstract: The article intends to demonstrate that the defense of the enjoyment of the acknowledged right to self-determination in political matters to the indigenous peoples and communities of Mexico produces collateral effects in the hegemonic electoral system, this in view of the fact that said groups must promote compliance and the courts, using good practices, interpret the law of the matter and harmonize it with indigenous electoral law. The indigenous majority municipality of Oxchuc in the state of Chiapas is taken as a reference.

Key Words: Political rights / Right to choose / Right to be elected / Electoral guarantees / Self-determination / Political pluralism / Ethnic groups / Indigenous / Inter-cultural / Indigenous population / Electoral law / Chiapas, Mexico.

* Mexicano, abogado, correo manuel.ocampo@iij-unach.mx. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas; maestro y doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de esa misma casa de estudios. Coordinador del Programa De Derecho Con Enfoque Intercultural de la Universidad Intercultural de Chiapas (2015). Coordinador del Instituto de Investigaciones y Posgrados Electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana IEPC-Chiapas de junio 2016 a septiembre de 2017. Miembro del Sistema Estatal de Investigadores de Chiapas, México. Ponente en foros nacionales e internacionales. Actualmente profesor investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, México.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es demostrar que la defensa del goce del derecho a la libre determinación en materia política reconocido a los pueblos y comunidades indígenas de México produce efectos colaterales en el sistema electoral hegemónico; esto, en atención a que dichos colectivos deben promover por vía judicial su cumplimiento, y los tribunales, empleando buenas prácticas, interpretan la ley de la materia y la armonizan con el derecho electoral indígena.

A fin de explicar lo anterior, se analiza el proceso por el que pasó el municipio de mayoría indígena de Oxchuc en el estado de Chiapas para poder elegir a sus representantes municipales conforme a su sistema propio, así como las buenas prácticas que se observaron durante su desarrollo y que pueden ser referentes en la solución de conflictos de esta naturaleza.

Con fines didácticos, este trabajo se divide en los apartados que a continuación se detallan.

En “la judicialización del derecho electoral indígena frente a la crisis política en Oxchuc”, entendiéndose por ‘judicializar’ el hecho de que las disputas políticas o sociales, no estrictamente judiciales de los pueblos originarios de México que integran su derecho electoral, se han resuelto recurriendo a las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se narran los acontecimientos que motivaron la promoción de las elecciones bajo sistemas normativos internos como expresión de la judicialización del derecho a la libre determinación en materia política y se establece, además, el discurso intercultural del sistema electoral mexicano; es decir, la manera en que este atiende los temas relacionados con el derecho electoral indígena, tomando como objeto de estudio el municipio de Oxchuc en el estado de Chiapas.

Por otro lado, bajo la denominación “los criterios de modulación constitucional, la interlegalidad y el derecho a la libre determinación en Oxchuc”, se hace una descripción de la problemática política suscitada en el municipio indígena de Oxchuc, Chiapas con la finalidad de demostrar que los pueblos originarios bajo condiciones especiales suelen tomar decisiones que parecen contraponerse al sistema jurídico hegemónico; sin embargo, estas son parte del derecho colectivo que tienen reconocido a la toma de decisiones en materia política. También, se hace referencia a las reglas

utilizadas en la elección del 13 de abril del 2019 en dicho municipio y que fueron construidas por la asamblea comunitaria como un ejemplo de buenas prácticas en materia electoral indígena.

Finalmente, se generan las conclusiones y se detalla la bibliografía que sirve de sustento al estudio.

2. LA JUDICIALIZACIÓN DEL DERECHO ELECTORAL INDÍGENA FRENTE A LA CRISIS POLÍTICA EN OXCHUC

En el municipio indígena de Oxchuc, ubicado en los altos de Chiapas, con población de mayoría tzeltal, pero con presencia también en algunas de sus comunidades de tzotziles, existen procedimientos internos bien definidos para elegir a sus autoridades, los que hasta antes de la aparición de los partidos políticos se utilizaban eficientemente y con su ejercicio se mantuvo la paz en los pueblos y comunidades. (INAH, 2018, p. 15)

Lo anterior se debe principalmente a que se trataba de un sistema de elección incluyente que tomaba en consideración a las autoridades tradicionales, a las comunidades, a los principales¹ y repartía el poder en la conformación de la autoridad municipal. Desafortunadamente, al momento de incorporarse el derecho a la libre determinación en materia política como derecho colectivo de los pueblos indígenas, en el ordenamiento constitucional, ganaron el reconocimiento estatal, pero perdieron la unidad al interior de la comunidad y en el caso del Estado mexicano, si bien es cierto su sistema hegemónico cedió un poco en materia electoral, mantiene la exclusividad en la solución de conflictos a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) instancia que tiene la última palabra.

Por lo anterior, para efectos de este trabajo, resulta relevante analizar la postura que asume el sistema hegemónico en la resolución de los conflictos político-electorales en Oxchuc, pues esa judicialización del derecho electoral indígena constituye el referente para el pluralismo jurídico que se construye actualmente en Chiapas. Aunado a que permite establecer la coexistencia entre los sistemas jurídicos estatal y originario.

El primero de los juicios está relacionado con el proceso electoral local de dos mil quince, fue de inconformidad promovido el veintidós de junio de dos

¹ Autoridades tradicionales con prestigio público en Oxchuc.

mil quince, por el candidato a presidente municipal Miguel Santiz Gómez en contra de la aprobación del registro de María Gloria Sánchez Gómez, como candidata a presidenta municipal del municipio de Oxchuc, Chiapas por el Partido Verde Ecologista de México. El medio de impugnación no prosperó, pues con fecha veintisiete de junio del dos mil quince, se tuvo por no interpuesta la demanda por extemporánea².

Realizadas las elecciones municipales, la mencionada candidata resultó ganadora y sus contrarios impugnaron el cómputo, la validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría, pero dichos actos jurídicos fueron confirmados como legales por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH), la Sala Regional Xalapa del TEPJF, así como por la Sala Superior del mismo Tribunal.

El ayuntamiento municipal 2015–2018 inició sus funciones en medio de una ruptura política al interior de la organización comunal, es decir, con divisionismo que se reflejó en constantes manifestaciones en contra de la autoridad municipal que al parecer carecía de la aceptación de la mayoría de las comunidades.

Lo anterior se evidenció mediante las agresiones directas por parte de los integrantes de las comunidades hacia el ayuntamiento, consistentes en destrucción del edificio de la presidencia municipal y de vehículos; así como actos de violencia en la celebración de plebiscitos, ocurriendo a veces la muerte de participantes. Por otro lado, las autoridades municipales se dieron a la tarea de excluir a sus opositores en los espacios del ayuntamiento; tomar el presupuesto municipal como un botín; polarizar a la sociedad en uno u otro bando; fraccionar a las comunidades exigiendo lealtades políticas para aplicar políticas sociales clientelares; imponer agentes y comités municipales en las comunidades, afines al presidente municipal en turno. (Burguete, 2019, p.11)

Tal situación que se reflejó en los tribunales en los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, promovidos por Amalia Sánchez Gómez, Elia Santiz López, Miguel Gómez Hernández y Mario Gómez Méndez; respectivamente, primera y tercera regidoras, primer síndico y segundo regidor, del ayuntamiento de Oxchuc, Chiapas, contra la sentencia

² La sentencia del juicio de inconformidad TEECH/JI/032/2015, promovido por Miguel Santiz Gómez, puede consultarse en <http://www.tribunalelectoralchiapas.gob.mx/sentencias/TEECH-JI-032-2015.pdf>

del nueve de mayo del dos mil dieciséis, emitida por el TEECH que los separa del cargo³.

De igual manera, el promovido por Alicia Santiz Gómez, Mercedes Gómez Sánchez y Sara Santiz López, quienes combaten el Decreto 174, de dos de marzo de dos mil dieciséis emitido por el Congreso del referido Estado, por el que fueron sustituidas en el cargo de regidoras por el principio de representación proporcional en el citado ayuntamiento, así como la omisión del presidente municipal de tomarles protesta para desempeñar el cargo precisado.

Finalmente, la controversia planteada el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis promovida por María Gloria Sánchez Gómez ante el TEPJF mediante demanda en la que se advierte que el cuatro de febrero de esa anualidad, la referida ciudadana presentó ante el Congreso del Estado de Chiapas licencia al cargo de presidenta municipal de Oxchuc, la cual fue calificada como renuncia por el Congreso del Estado mediante decreto 161 de fecha once de febrero del mencionado año.

Los citados juicios fueron acumulados y al entrar al estudio el TEPJF, se consideró válido afirmar que, con motivo de la elección efectuada en julio de dos mil quince, se desató un conflicto social y político que derivó en diversos hechos violentos que han tenido repercusión en todo el municipio, lo que llevó a María Gloria Sánchez Gómez a presentar licencia por tiempo indefinido ante el Congreso del Estado el día cuatro de febrero de este año.

Con fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis se emitió sentencia definitiva en la que se tuvo como plenamente acreditado que la presidenta municipal renunció por presión, pues no existe controversia respecto de si existió un contexto de confrontación y hechos violentos desde la elección de julio de dos mil quince, por lo que existe justificación para invalidar su renuncia al cargo de presidenta municipal y la solicitud de licencia indefinida inducida por error y por violencia para presentarla.

En enero de dos mil diecisiete, aproximadamente veintiocho mil pobladores de Oxchuc, encabezados por autoridades comunitarias y tradicionales, firmaron una petición dirigida al Instituto de Elecciones y Participación

³ La sentencia de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expedientes SUP-JDC-1690/2016 y acumulados promovidos por Amalia Sánchez Gómez y otros puede consultarse en <https://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01690-2016.htm>

Ciudadana (IEPC) para solicitar que las elecciones municipales del proceso 2018 se realizaran sin la participación de partidos políticos, es decir, mediante el sistema normativo interno. Su solicitud no fue concedida bajo el argumento de incompetencia.

En virtud de lo anterior el ocho de marzo de dos mil un grupo de ciudadanos y organizaciones presentaron escritos de promoción de juicios para la protección de derechos políticos electorales del ciudadano, ante la Sala Superior del TEPJF. El cuatro de abril de dos mil diecisiete, dicha autoridad determinó declarar improcedentes los juicios ciudadanos y, en consecuencia, ordenó reencauzarlos al TEECH para que resolviera.

El veintiocho de junio de dos mil diecisiete, el TEECH resolvió el expediente TEECH/JDC/019/2017 y sus acumulados⁴ mediante sentencia definitiva en la que ordena al IEPC ejecutar diversas acciones para determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres en este municipio y que puedan elegir a sus representantes dentro del Ayuntamiento municipal, sin participación de partidos políticos.

La anterior resolución atiende los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH) en lo que respecta a pueblos indígenas, en el sentido de considerar indispensable que los Estados les otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

Un ejemplo de ello es lo resuelto en el Caso Yatama vs. Nicaragua, este fallo sentó precedente para la creación de jurisprudencia sobre la participación de los pueblos indígenas en las elecciones de representantes municipales gubernamentales⁵. La Corte hace énfasis en el deber del Estado de garantizar los derechos políticos, lo que implica la regulación de su ejercicio y aplicación de acuerdo con el principio de igualdad y no discriminación. Esta regulación, cuando atañe a personas pertenecientes a

⁴ La sentencia de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expedientes: TEECH/JDC/019/2017 y acumulados promovidos por Sara Gómez Méndez y otros puede consultarse en <http://www.tribunalelectoralchiapas.gob.mx/sentencias/TEECH-JDC-019-2017.pdf>

⁵ En la sentencia, la Corte declaró la violación de derechos políticos y el derecho a la igualdad ante la ley consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus artículos 1.1 y 2, en perjuicio de los candidatos propuestos por la organización indígena YATAMA de participar en las elecciones municipales de 2000.

comunidades indígenas, debe tomar en cuenta las especificidades de sus lenguas, costumbres y formas de organización que las diferencian de la mayoría de la población (CIDH, 2005, p. 201).

3. LOS CRITERIOS DE MODULACIÓN CONSTITUCIONAL, LA INTERLEGALIDAD Y EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN EN OXCHUC

Un tema central del constitucionalismo latinoamericano es la articulación de la constitución con los sistemas normativos indígenas y los equiparados a tales. Estas doctrinas fomentan la modulación como criterio de interpretación, entre ellas se encuentran la tesis de la doble lectura de la constitución, las inconstitucionalidades relativas, la doctrina de la equidad y la doctrina del margen de apreciación nacional (Sagües, 2017, p. 3).

Modular equivale a sopesar; en el caso de los textos constitucionales, se traduce en que el valor igualdad retrocede ante otros, particularmente, el reconocimiento de realidades diversas que reclaman recetas constitucionales apropiadas y justicia, por ejemplo, la admisión de sistemas normativos plurales en comunidades, tribus o naciones que alcanzan el derecho al propio derecho.

El convenio 169 de la OIT, por ejemplo, es claro al dictar que en la aplicación de la ley nacional al caso concreto debe tomarse en cuenta el contexto de los pueblos indígenas, pues tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias⁶. Con la restricción de que siempre y cuando estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos⁷.

De igual manera, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas defiende el derecho de los pueblos indígenas a

⁶ El convenio 169 de la OIT en su artículo 8 en lo que interesa señala: "1. Al Aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. 2. Dichos pueblos deberán de tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecer procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio".

⁷ El convenio 169 de la OIT en su artículo 9 en lo que interesa señala: "1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros".

conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado; esto de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos⁸. Asimismo, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como derecho colectivo la libre determinación⁹.

En materia electoral, el derecho de acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas ha sido el tema con mayor número de criterios de interpretación vinculantes que el TEPJF ha emitido; en su mayoría establecen excepciones a las reglas procesales cuando personas, pertenecientes a pueblos originarios, interponen algún medio de impugnación en el ámbito federal.

Lo anterior se justifica –fundamentalmente- haciendo referencia al principio pro persona, establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual mediante reforma de 2011 señala a que habrá de estarse siempre a la interpretación que resulte más favorable al individuo en caso de disposiciones que le reconozcan o acuerden derechos y habrá de darse prevalencia a la norma que signifique la menor restricción a los derechos humanos en caso de convenciones que impongan restricciones o limitaciones.

Los argumentos que este órgano jurisdiccional invoca regularmente, para romper las reglas procesales que rigen en materia electoral, son, entre otras, la necesidad de compensar las circunstancias de desigualdad y desventaja procesal en que se encuentran las comunidades indígenas; lo que implica que en los juicios en materia electoral indígena la exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible (TEPJF, 2016, p. 27).

Desde la interpretación que el TEPJF ha realizado respecto del derecho de acceso a la justicia, se advierte la intención de crear un conjunto de reglas

⁸ La Declaración en sus artículos 5 y 34 de claramente reconoce el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado, así como el derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

⁹ En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción II del numeral 2 del apartado A reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

aplicables únicamente para estos colectivos al tomar en cuenta sus costumbres y cultura, la asistencia de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura en los juicios en que sean parte, adoptar las medidas necesarias y suficientes para garantizar la efectividad de este derecho y el análisis del contexto de las controversias comunitarias (TEPJF, 2014, p. 9). La construcción de ese conjunto de reglas aplicables a la solución de conflictos relativos al derecho electoral indígena impulsaría el pluralismo jurídico, pero, ante su ausencia, el TEPJF ha trabajado en el diseño de sentencias interculturales.

En efecto, a partir de la reforma constitucional de 2001 en materia de derechos indígenas, el Estado Mexicano asume difusamente el pluralismo jurídico, esto en atención a que en dicha modificación de la ley fundamental se reconoció la existencia de los pueblos originarios, sus derechos, además de sus sistemas normativos y autoridades propias; sin embargo, no creó una jurisdicción propiamente indígena ni otorgó reglas mínimas de funcionamiento en coordinación con la jurisdicción ordinaria.

Desde el sistema electoral mexicano se genera la problemática de no contar con la legislación instrumental que establezca los pasos a seguir en caso de que un pueblo originario decida, por ejemplo, en ejercicio del derecho a la libre determinación en materia política cambiar el método de elección de sus autoridades municipales o su forma de gobierno municipal; no tendrá otra alternativa que plantearlo en vía judicial, es decir, judicializar un tema de carácter político.

Es por mencionado que ante la inoperancia política de las y los legisladores locales y federales, solo mediante la judicialización los pueblos originarios hacen realidad el pluralismo jurídico reconocido en México en materia electoral. Es aquí donde aparece la modulación de sentencias como uno de los criterios que se han utilizado con éxito en escenarios de diversidad cultural y legal; como una propuesta para ciertos segmentos de la constitución que consiste en extraer en cada caso distintas respuestas o productos interpretativos, en función de contextos, obviamente diferentes, que exigen una evaluación especial.

De la misma manera, mediante jurisprudencia, ha sentado criterios relevantes en el tema obligando, por ejemplo, en materia procesal electoral, cuando alguna persona de algún colectivo indígena interpone un medio de impugnación, al aplicar las reglas procesales en un juicio, a flexibilizar las formalidades exigidas para la admisión y valoración de medios de prueba

(TEPJF, 2014, p. 9). También, a establecer los límites a la suplencia de la queja que opera en los medios de impugnación; a realizar la traducción de todas las actuaciones en un juicio y de la sentencia atinente en la lengua que corresponda, a fin de que la versión en español pueda difundirse y a designar un intérprete en las modalidades de representación legal atinentes (TEPJF, 2014, p. 9).

Todos los criterios mencionados hacen presumir, por parte del TEPJF, la existencia de un ánimo garantista, en favor de los pueblos originarios, que impacta en un modelo de coexistencia entre el derecho electoral indígena y el sistema electoral mexicano; sin embargo, no puede perderse de vista que la solución a los problemas de desigualdad, discriminación y pobreza de dichos pueblos implica, necesariamente, la participación efectiva del legislador.

La modulación impone deberes tanto para los operadores del sistema electoral hegemónico como para los operadores de los sistemas normativos de los pueblos originarios; genera cargas procesales y de fondo mutuas, partiendo desde luego de la aspiración de compatibilización, y no de contraposición, del derecho electoral oficial y del derecho electoral indígena.

En este sentido, las normas que en Oxchuc se han dado con motivo a las elecciones por sistemas normativos internos son resultado de un ejercicio de modulación del TEPJF, pues si bien es cierto que la creación, uso e interpretación de normas sociales para la convivencia interna es una práctica de toda cultura indígena, está presente en su carácter consuetudinario; y es lo que en sentido estricto se reconoce como derecho indígena.

Desde la interlegalidad, los pueblos originarios que han subsistido son aquellos que han sido más eficientes en cuanto a su capacidad de cambio, para apropiarse o interpretar las normas del Estado que debe aplicar de manera obligatoria; es decir, desentrañar el sentido de lo ajeno en un marco de sus propios valores e intereses. Es así como la asamblea cumple un papel normativo fundamental, para poder manejar los cambios y adecuaciones, allí surgen acuerdos legítimos y se judicializa la vida social de esta manera se configuran los sistemas normativos propios.

Al tener funciones integrativas la asamblea y gozar de legitimidad, se ha convertido en una válvula de escape para el TEPJF el tomar como referencia las decisiones que se toman en su interior, por ser consensuales en la

medida que las reglas explícitas del constitucionalismo mexicano se lo permitan.

La Asamblea General¹⁰ de Oxchuc es un ejemplo de que las resoluciones de la autoridad judicial electoral abonan a la reconstrucción de los sistemas normativos internos y propician la confianza ciudadana entre las comunidades, al impulsar acciones de transparencia como las que se realizaron en los trabajos de consulta que realizó el IEPC en cumplimiento a la sentencia electoral.

Por otro lado, al crear sus propias normas electorales, Oxchuc puso en práctica la facultad de autodisposición normativa y la equivalencia de dichas reglas frente al sistema electoral hegemónico que ha promovido en sus resoluciones el TEPJF.

De igual manera, la validación de las normas que se utilizaron en la elección de autoridades municipales en Oxchuc, mandatado al IEPC Chiapas, se realizó a la luz del criterio emitido por el TEPJF que ordena privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que genera la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas como expresión del autogobierno indígena.

Las reglas utilizadas en el proceso electoral de Oxchuc fueron elaboradas por la Asamblea General Permanente, se trata de un documento integrado por cuarenta normas, agrupadas en once temas que armonizan reglas vigentes décadas atrás con derechos contemporáneos. La intención fue recuperar las buenas prácticas de su derecho electoral y actualizarlas en un nuevo catálogo de normas.

De acuerdo con lo pactado dichas propuestas fueron entregadas al IEPC Chiapas el 19 de marzo del 2019, para su validación. Una vez revisadas, con fecha 29 del mismo mes y año, se emitió el Acuerdo del Consejo General por el que se validan las normas que regirán la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc Chiapas, conforme su sistema normativo interno.

¹⁰ La asamblea general de un municipio indígena es el espacio comunitario en el que se legitima y reproducen las instituciones y las relaciones sociales y políticas. Es el ámbito en que se expresa la voluntad colectiva para la designación de los representantes del gobierno local.

El documento se integraba con dos secciones, una relativa a los acuerdos de las cinco sesiones realizadas por la Asamblea General Permanente como acuerdos sobre sus reglas electorales, en ejercicio de su derecho al autogobierno, y otra dirigida a las observaciones y sugerencias que el IEPC hace a éstas, en cumplimiento al Decreto 135 emitido por el Congreso del Estado de Chiapas.

Dentro de las nuevas reglas del sistema normativo electoral de Oxchuc destacan, entre otras, las relacionadas con los requisitos de elegibilidad, la creación de la comisión de mediación, la determinación de la figura de la autoridad municipal, el método de la lección, el respeto al principio de paridad, el modo honesto de vivir y la revocación de mandato.

En cuanto a la sección de requisitos de elegibilidad, se estableció la limitación a las/los aspirantes a los cargos de no pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso en el municipio. Norma que atiende el hecho de que más de la mitad de la población del municipio profesa hoy distintas religiones cristianas evangélicas; y que años atrás los conflictos religiosos se vivieron de manera muy violenta, con miles de expulsados en los municipios indígenas (Burguete, 2019, p.21).

Se crea una comisión de mediación y resolución de conflictos con la finalidad de cumplir con una de las funciones del gobierno indígena que es la resolución de conflictos en procesos electorales, buscando establecer mediaciones.

Un aspecto interesante fue la decisión de la asamblea de refrendar como su forma de gobierno municipal el Ayuntamiento en los términos del artículo 115 de la Constitución Política federal, puesto que la sociedad civil protagonizó una lucha por recuperar su sistema electoral propio en un marco del ejercicio del derecho de autodeterminación indígena y no lo ejerció respecto del diseño de un nuevo sistema de autoridades que propiciara un gobierno propio.

Lo anterior marca una diferencia crucial con los procesos ocurridos en Cherán, Michoacán y en Ayutla de los Libres en Guerrero, en estos municipios se establecieron concejos de gobierno que sustituyeron a los ayuntamientos, en Cherán el Concejo Mayor de Gobierno (IEM, 2012, p. 25-27), mientras que Ayutla creó el Concejo Comunitario. (Warnholtz, 2018, p. 23)

Una razón de fondo para mantener al ayuntamiento quizá haya sido el diseño de las políticas fiscales y de los sistemas tributario federal y de las entidades federativas que privilegian esa forma de gobierno.

Cuando un municipio indígena elige como forma de gobierno la figura de concejo de gobierno indígena se dificultan los procesos formales de la administración pública como las firmas de documentos oficiales, entre otros, los bancarios y de distribución de recursos federales.

El método de elección es también un tema de reflexión, pues se recupera la asamblea general comunitaria única. En 1950 la asamblea general comunitaria única se estableció por primera vez en Oxchuc para elegir a Sebastián López *Ch'ijk* como su presidente municipal *tse'tal*, ya que antes de esta fecha, solo los mestizos eran elegidos y eran los electores.

El método electoral de partidos políticos que aparece desde la institucionalidad del Estado-nación, como un régimen obligatorio, ha sido en todo momento violatorio de los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas (Burguete, 2019, p. 11).

La fecha señalada para la elección fue el 13 de abril de 2018 en asamblea general comunitaria única, en la explanada de la cabecera municipal. La votación se emitió a mano alzada. Lo que requirió una logística compleja, pues el municipio registró una población total para el año 2018 de 35 780 personas.

En esta tarea participaron las autoridades comunitarias para establecer las mesas de registro de sus integrantes, quienes presentaron su credencial de elector y canalizaron el ingreso de sus miembros de forma ordenada. De la misma manera, las policías comunitarias se encargaron de la seguridad de las elecciones.

Otra situación interesante es que en los requisitos de elegibilidad se cumplió el principio de paridad. La incorporación de las mujeres en todo el proceso es una de las principales innovaciones; sin embargo, se requiere lograr avances significativos lo que implica modificar la organización social de todo el pueblo de Oxchuc.

Las dificultades que las mujeres enfrentan en Oxchuc para participar como candidatas son mayores, por un lado, los usos y costumbres, relacionadas con el tema agrario y, por otro, las relaciones de parentesco, aunado a que no son consideradas ciudadanas. De lo que resulta que en sentido estricto

las mujeres tendrían dificultades para cumplir con un requisito de elegibilidad establecido en las nuevas normas electorales: para poder ser candidato/a se requiere que sea cooperante y que haya servido en la comunidad con servicios conforme a su escalafón comunitario. Por ello, la mesa de debates introdujo una excepción al aclarar que, en el caso de las mujeres que están imposibilitadas para cumplirlo y que hayan servido en la comunidad con servicios conforme a su escalafón comunitario, estas serían registradas.

En otra sección se establece el principio de revocación del mandato a quien ejerce un cargo municipal, y que este puede operar por observación libre en cualquier momento del mandato, es decir, por vigilancia ciudadana.

La asamblea decidió que el próximo presidente municipal y el resto de los integrantes del cabildo estén sujetos a la observación durante su administración respecto de las causas que se tomen como motivo de separación del cargo.

Se estableció que la Mesa de debates de la Asamblea General sería la encargada de emitir la convocatoria a las elecciones, con base en las normas validadas; conducir la Asamblea de elección desde su instalación hasta su clausura; así como garantizar el libre acceso de la ciudadanía para emitir el voto, además de hacer constar el registro de los asistentes, verificar la votación y sus resultados.

Las y los candidatos a la presidencia municipal fueron postulados por los principales y validados por la Asamblea General, quien revisó el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad. El resto de los cargos del ayuntamiento: síndico/a propietario y suplente y los seis regidores/as propietarios y suplentes, son originarios de 14 localidades diferentes y fueron postulados por mayoría de las y los representantes de las 120 localidades del municipio de Oxchuc que integran la Asamblea General.

Se acordó que el sábado 13 de abril de 2019 en la explanada de la cabecera municipal de Oxchuc se llevaría a cabo la elección mediante una Asamblea General Comunitaria única, en la que la votación se emitiría a mano alzada. Con esto se materializa el derecho del pueblo de Oxchuc a elegir a sus autoridades municipales bajo su sistema normativo propio como expresión del derecho a la libre determinación en materia política.

4. REFLEXIONES FINALES

El derecho electoral indígena y el sistema electoral hegemónico coexisten en Oxchuc de forma tal que la autoridad judicial electoral al resolver un conflicto armoniza las normas electorales del Estado con los sistemas normativos internos en una especie de interlegalidad.

En el caso que nos ocupa es mediante la ejecución de una decisión judicial del TEPJF que se ejercita el derecho a la libre determinación en materia política, lo que es un hecho inusitado en un escenario de diversidad cultural como es la entidad federativa chiapaneca.

Se ha iniciado una nueva relación institucional y un diálogo político incluyente entre el Estado mexicano y un municipio de mayoría indígena.

Al propiciarse la coexistencia entre el sistema electoral estatal y el derecho indígena, se abre paso a una nueva etapa del pluralismo jurídico en México; se pasa de un tipo difuso a un plano de interlegalidad, cuya directriz es el respeto a las diferencias desde los ordenamientos jurídicos y las decisiones de la autoridad judicial electoral basándose en la aceptación de la existencia de dos o más sistemas normativos reconocidos y aplicables en un mismo territorio.

Se vinculan las diversas formas de pensar, organizar y resolver conflictos políticos en lo interno con el sistema estatal hegemónico en el contexto de los pueblos originarios.

Empieza en Chiapas a perder fuerza la visión monista del derecho que es la dominante en el Estado Nación y se construyen los cimientos de un Estado plural en el que coexisten diferentes sistemas jurídicos que se respetan, dialogan y complementan.

La disputa del gobierno municipal en Oxchuc es una de las expresiones de un tema profundo que es la gobernanza, pues esta resultó seriamente afectada desde la llegada de los partidos políticos y la desaparición del mecanismo de elección en asamblea; sin embargo, en el actual contexto político de Oxchuc coexisten el derecho electoral indígena integrado por normas, principios y procedimientos originarios y las reglas del sistema electoral mexicano, esto gracias a la intervención del TEPJF.

Las ciudadanas y los ciudadanos de Oxchuc se encuentran sometidos a un sistema interno para la elección de autoridades que quizá no coincide con

los principios que sustentan los derechos políticos que protege y garantiza el sistema electoral mexicano, pero en la práctica las decisiones de la asamblea general comunitaria, por ejemplo, han sido más efectivas y plurales que las tomadas por la autoridad electoral hegemónica.

Las asambleas incluyen a representantes de barrios, comunidades y autoridades tradicionales que mediante acuerdos en el ejercicio del poder durante mucho tiempo lo equilibró y, por tanto, ese mecanismo de elección dio legitimación al triunfador. El que era electo presidente municipal sí representaba a la comunidad y era aceptado como tal.

Pese a ello, al construirse el sistema electoral mexicano lo único que consiguió el Estado fue interferir en el ejercicio de las facultades de las autoridades indígenas, sin reconocerlas como autoridades electorales y sin considerar las particularidades culturales de los pueblos indígenas que se traducen y reflejan en las decisiones que en cada caso adoptan. Lo anterior suele crear inestabilidad interna y procesos de descomposición del tejido social en los municipios indígenas.

Por otro lado, al incorporarse los derechos colectivos de los pueblos originarios en la constitución federal y aparecer en la ley general de medios de impugnación el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, personas y agrupaciones de Oxchuc han promovido ese medio de impugnación, es decir, utilizan la justicia estatal y pretenden refugiarse en ella buscando, quizá, superponer su voluntad individual sobre la voluntad colectiva.

Aun cuando existen criterios de interpretación del TEPJF aplicables de manera especial en materia electoral indígena que en lo general flexibilizan el procedimiento, eso no es impedimento para que se pierda de vista la especificidad e identidad cultural y política de la comunidad, pues el aspecto procesal no trasciende al fallo cuando este ignora la resolución o intervención tomada por la autoridad indígena, generalmente en asamblea, por contravenir los derechos fundamentales o el orden jurídico.

En México, solo mediante la judicialización de los sistemas normativos indígenas es posible ejercer el derecho a la libre determinación en materia política que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a los pueblos originarios. Los conflictos políticos suscitados en Oxchuc, Chiapas en los últimos veinte años motivaron la promoción de diversos juicios ante el TEPJF, hasta que mediante sentencia del TEECH se

ordenó respetar su derecho a elegir bajo sus propios sistemas normativos a sus autoridades municipales. En Oxchuc, la autoridad judicial electoral al resolver un conflicto relacionado con el derecho a la autodeterminación armoniza las normas electorales del Estado con los sistemas normativos internos mediante criterios de modulación, generando así una especie de interlegalidad. El derecho electoral indígena y el sistema electoral hegemónico coexisten respetando los derechos humanos.

En términos generales, las determinaciones de la Asamblea General de Oxchuc no fueron excluyentes, porque permitieron la participación de todas y todos los miembros de la comunidad con credencial de elector, es decir, hombres y mujeres mayores de 18 años. Las reglas tampoco restringieron la participación política de las mujeres, debido a que se respetó la postulación e integración paritaria en su vertiente vertical, lo cual se logró al integrar fórmulas del mismo género para propietarios y suplentes, cuidando la alternancia del género a partir del cargo de presidente municipal.

Tampoco en los procesos electivos de asamblea única y bajo el método de mano alzada se rompieron con los principios democráticos de certeza y seguridad jurídica, en tanto que fue posible determinar con precisión el sentido del voto de la mayoría.

El desafío es ahora que el nuevo gobierno municipal de Oxchuc actúe de forma tal que se constituya este mecanismo de elección en un modelo a seguir por otros municipios indígenas de Chiapas y de México en general, con base en una administración pública incluyente y con respeto a las diferencias. Si se garantiza lo anterior, es probable que el modelo de elección de Oxchuc se institucionalice o al menos se continúe el desarrollo de criterios de modulación constitucional como alternativas de pluralismo jurídico en escenarios en que el desacuerdo político se genera no por la forma de gobierno, pues se decidió conservar la figura del ayuntamiento, sino por la corrupción que se vive en el sistema de partidos políticos que cada vez aleja más a la ciudadanía de la participación política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Burguete, A. (11 de enero, 2019). Elecciones por usos y costumbres en Oxchuc: los desafíos. *Chiapas paralelo*. Recuperado de <https://www.chiapasparalelo.com/?s=Elecciones+por+usos+y+costumbres+en+Oxchuc%3A+los+desaf%3%A2+Dos&submit.x=10&submit.y=2>
- Burguete, A. (22 de febrero, 2019). ¿Por qué es conveniente una elección de “usos y costumbres” en Oxchuc, mediante un proceso regulado y con un mediador confiable? *Chiapas Paralelo*. Recuperado de <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2016/02/por-que-es-conveniente-una-eleccion-de-usos-y-costumbres-en-oxchuc/>
- Burguete, A. (21 de marzo, 2019). 13 de abril de 2019, elecciones por usos y costumbres en Oxchuc. El calendario electoral. *Chiapas paralelo*. Recuperado de <https://www.chiapasparalelo.com/?s=13+de+abril+de+2019%2C+elecciones+por+usos+y+costumbres+en+Oxchuc.+El+calendario+electoral&submit.x=12&submit.y=4>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005.
- Instituto Electoral del Estado de Michoacán. (2012). *Crónica de una decisión histórica en el panorama electoral de Michoacán*. México: IEM.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia (2018). *Sistema normativo indígena para la designación de autoridades en el municipio de Santo Tomás, Oxchuc, Dictamen antropológico*. México: INAH.
- México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). Jurisprudencia 9/2014 del veintiocho de mayo.
- México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016). Jurisprudencia 27/2016 del diecisiete de agosto.
- México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017). *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*. México: TEPJF.
- Sagüés, P. (2017). *La modulación constitucional. manifestaciones en el reciente constitucionalismo latinoamericano*. Argentina: Centro argentino de derecho procesal constitucional.
- Warnholtz, M. (2018). *México: Elecciones por usos y costumbres en Ayutla*. México: El sur. Recuperado de <https://suracapulco.mx/2018/02/16/elecciones-usos-costumbres-ayutla/>