

ESPEJISMO DE LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA A LA LUZ DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

Montserrat OLIVOS FUENTES¹

I. Introducción

En América Latina, el reconocimiento de derechos a los pueblos y comunidades originarias, en las últimas tres décadas, ha generado retos y obstáculos para su tutela ante las omisiones, deficiencias o falta de voluntad para hacerlos efectivos.

A pesar de dejar en claro, al menos en términos formales, que los Estados se integran de forma diversa y plural, que las comunidades indígenas tienen reconocidos sus derechos de autonomía y libre determinación y que es necesaria una ruta de diálogo para reconstruir antiguos conceptos que invisibilizan a los indígenas, aún persiste la discriminación y la vulneración reiterada a sus derechos.

En el caso del reconocimiento de los derechos político-electorales en el Estado mexicano de la que deriva la obligación de garantizar la representación indígena, en las últimas décadas, se ha generado una construcción de acciones afirmativas para ocupar cargos de representación popular, de manera específica, diputaciones locales y federales, así como integrantes de los ayuntamientos.

Sin embargo, en esta construcción es importante visualizar si la representación indígena ¿se ha construido a partir del diálogo, respetando la autonomía y libre determinación?, o si, por el contrario, son acciones simbólicas que institucionalizan el movimiento indígena, sin reconocer una democracia alternativa en que permitan coexistir al sistema de partidos con los sistemas normativos indígenas.

¹ Doctora en Derecho. Profesora investigadora de tiempo completo de la Universidad de Guanajuato. Integrante del SNII nivel I. Perfil Deseable PRODEP. Correo electrónico: m.olivos@ugto.mx

II. La construcción del pluralismo jurídico en el Estado mexicano²

En la época contemporánea, la centralización normativa por parte del Estado ha sido objeto de fuertes críticas al cuestionar como en el Estado de derecho, el proceso legislativo era el único medio de producción de la legislación reconocido, esto con la finalidad de preservar un orden jurídico que distribuyera las funciones públicas, estableciera los pesos y contrapesos en el ejercicio del poder y se garantizara las libertades, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas para no ser vulneradas por la autoridad estatal.

El modelo imperante, dado por un contexto social, político y económico distinto, excluía, ignoraba o invisibilizaba fuentes de derechos alternas, sin embargo, con el reconocimiento de derechos humanos y la permanente lucha y exigencia de sectores de la población, como los pueblos y comunidades originarias, se da paso a cambios constitucionales que reconocen el carácter pluricultural y multiétnico (Yrigoyen, 2004).

Esta reconfiguración plantea nuevos modelos que logren abatir las profundas desigualdades y garantizar la autonomía y libre determinación que les ha sido reconocida a partir de la reivindicación de sus derechos.

Sirve de ejemplo, las reformas constitucionales generadas en las últimas décadas del siglo XX en países como Chile, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Bolivia o Perú, que a decir de Casal (2010) tuvieron como denominadores comunes los siguientes:

- El reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y de la diversidad étnica o de la multiculturalidad de los respectivos países quedó consagrada en sus constituciones.
- En la administración de justicia se observaron los intentos para consolidar la independencia judicial, en razón de la injerencia de la participación de los partidos políticos para seleccionar o remover a los jueces.
- La construcción de una democracia participativa, o en su caso, la incorporación de instrumentos de ejercicio directo o semidirecto de la soberanía popular.

² El presente apartado cuenta con fragmentos extraídos de Olivos Fuentes, Monserrat, y Gómez Romo de Vivar, Guillermo Rafael. 2019. “La construcción Jurisdiccional de los Procesos de Consulta de las Comunidades indígenas y su aproximación Al Derecho a La información En México”. *Revista derecho del Estado*, n.º 45 (diciembre):155-85. <https://doi.org/10.18601/01229893.n45.06>.

- En materia de derechos humanos, se observó la ampliación de los derechos previstos, específicamente en derechos sociales, la consagración del *habeas data* o el derecho a la libertad informativa, la protección al ambiente, defensa de los derechos del consumidor, protección de los niños y adolescentes, de las personas de la tercera edad y personas con discapacidad. En el plano institucional se incorporó la constitución de defensorías del pueblo. Además de que apertura la ratificación de los tratados internacionales suscritos por los Estados.
- La creación de Tribunales o Cortes Constitucionales encargadas de asegurar de forma efectiva los derechos humanos.

La intensificación de los esfuerzos de América Latina por consignar normativamente este modelo de Estado se robusteció a partir del marco nacional y supranacional que materializa el pluralismo jurídico, como se advierte con la firma, ratificación y entrada en vigor de diversos instrumentos internacionales en la materia como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado en junio de 1989.

Es así que las adecuaciones realizadas marcan un renovado *corpus iuris indígena* que pueda ser capaz de modificar la realidad política y social, de generar condiciones de igualdad, pero sobre todo de superar la concepción de la existencia de un centralismo legal al existir una vigencia de normas cuyas fuentes son diversas, en las cuales “el derecho indígena es resultado de los procesos de tensión con sistemas jurídicos colonizadores, de derecho estatal e internacional”, que moldea la realidad en la que se encuentra inscrito (Sierra, 2011).

Esta oleada de reformas constitucionales y supranacionales, evidencian que el derecho estatal al no incorporar todas las expresiones que se observan en las sociedades contemporáneas se reformula a partir de teorías antiformalistas del derecho, con lo que se pretende el reconocimiento de la pluralidad y trasciende en la protección de los derechos humanos que le son inherentes a su población.

En palabras de Engle Merry (2007), se transita del pluralismo jurídico clásico a un nuevo pluralismo jurídico, el primero de los mencionados se caracteriza por las intersecciones entre los derechos europeo y nativo, mientras que el segundo, pasa a relaciones

entre grupos dominantes y subordinados, que conducen a las relaciones más complejas entre el sistema jurídico oficial y otras formas de ordenamiento.

Bajo este contexto, los pueblos originarios en el Estado mexicano no se quedan al margen de estos acontecimientos y sus luchas alcanzan su incorporación a la oleada de reformas constitucionales en materia indígena al contemplarse el pluralismo jurídico en las reformas a los artículos 2o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los años 2001 y 1992, respectivamente, reconociendo una Nación con una composición pluricultural con pueblos y comunidades indígenas a quienes les es inherente la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos.

De manera que se reconoce las elecciones de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, de autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco de respeto al pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México.

Es decir, se trata de modificaciones legales que de alguna manera logran establecer los mínimos legales para el reconocimiento de los derechos pero que, dada su naturaleza jurídica, no incorporaron un marco normativo robusto que permitiera su plena eficacia, generando una serie de tensiones que se acentúan ante la heterogeneidad de los sistemas normativos de cada pueblo y comunidad indígena y un neoliberalismo recalcitrante que priva como sistema económico.

En suma, el pluralismo jurídico enfrenta retos cuando se espera que los rasgos de los derechos originarios sean semejantes al derecho oficial, y por la otra, que sean completamente diferentes, toda vez que en el primero de los supuestos continuaríamos en el mismo esquema del monismo jurídico, mientras que, en el segundo, se incorpora la obligación del Estado para conciliar y transigir desde visiones diferentes a los derechos humanos bajo un ejercicio de reconocimiento y valoración de las diferencias (Sánchez, 2009).

III. Representación indígena, autonomía y libre determinación

La representación indígena se traduce en el ejercicio de los derechos de las colectividades para participar en los asuntos públicos en los distintos ámbitos de gobierno con pleno respeto a la autonomía y libre determinación, donde la pluralidad jurídica debe de tratarse desde el derecho dúctil (Zagrebelsky, 2018) en el que los principios y valores deben coexistir con un sistema formalmente legislado sin perder sus propiedades o destruirse (Olivos, 2023).

Por su parte, la autonomía y libre determinación alude a derechos colectivos que de acuerdo con los representantes indígenas establecieron (Wilhelmi, 2009) en la Declaración de Quito de 1990 que implica

el derecho que tenemos los pueblos indios al control de nuestros respectivos territorios, incluyendo el manejo de todos los recursos naturales del suelo, subsuelo y espacio aéreo.. Por otra parte, la autonomía significa que los pueblos indios manejaremos nuestros propios asuntos, para lo cual constituiremos democráticamente nuestros propios gobiernos (autogobiernos).

Esta construcción de la representación indígena, se da en el marco de un *corpus iuris* indígena, que en el derecho doméstico, se consagra en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a *grosso modo* consigna en sus apartados: primero, las bases mínimas para el ejercicio de los derechos político electorales; segundo, la obligación del desarrollo integral de las comunidades a partir de la promoción de la igualdad de oportunidades de los indígenas, la eliminación de cualquier práctica discriminatoria, el establecimiento de las instituciones y las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas, y finalmente; tercer apartado, el reconocimiento a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación.

Mientras que, por otra, en la construcción del sistema electoral mexicano, ha sido ajeno, inclusive posterior a la reforma constitucional de referencia, a materializar el pluralismo jurídico que garantice el ejercicio efectivo de la autonomía y libre determinación y, por tanto, realice los ajustes y adecuaciones que aseguren la representación indígena con pleno respeto a los derechos colectivos e individuales en un diálogo abierto.

Toda vez que el sistema electoral ha sido construido bajo principios, parámetros, mecanismos, árbitros, reglas y procedimientos sustentados en el sistema de partidos que distan de la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas.

Es por ello, que desde esta dualidad la representación indígena implica elegir autoridades propias de gobierno a través de sistemas normativos indígenas como ocurre en la designación de autoridades en el ámbito municipal, así como la prevalencia de la representación indígena en el sistema electoral mexicano para los cargos de representación popular tales como integrantes de los Ayuntamientos o diputados locales o federales a través del sistema de partidos.

3.1. La representación indígena en los municipios indígenas

En el Estado mexicano el municipio “constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior” (Robles, 1987:143), que en términos de los pueblos y comunidades indígenas, ha dado la pauta para que, a partir de sus características territoriales, poblacionales, económicas, políticas, sociales o culturales, establezcan su orden propio de gobierno.

El derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno en el ámbito municipal, de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución federal, en su apartado A, dependen de las características propias de cada comunidad, enfatizando la obligación de garantizar que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad y que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

En el Estado mexicano, entre los municipios indígenas que designan autoridades propias de gobierno se encuentra: 417 en el Estado de Oaxaca, el municipio de Cherán del Estado de Michoacán, el municipio de Ayutla de los Libres del Estado de Guerrero, el municipio Oxchuc del Estado de Chiapas, los municipios de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla del Estado de Morelos.

Los procesos, parámetros y autoridades dependen de cada comunidad, las cuales pueden tener variaciones de acuerdo con sus sistemas normativos indígenas, integrados por normas, procedimientos y prácticas tradicionales, por ejemplo, en los mecanismos de votación es puede ser a mano alzada, filas, pizarras, aclamación, entre otras.

A pesar de los desafíos que se advierten en términos normativos en las entidades federativas para un ejercicio efectivo, ha quedado de manifiesto que ya no solo se trataba de la participación o representación política en términos del sistema de partidos, sino que deben convivir y coexistir con la elección de autoridades propias de gobierno en el ámbito municipal.

3.2. Breve recuento de la representación indígena en el sistema de partidos federal

La representación política indígena en el sistema de partidos, si bien, ha sido una constante en los últimos procesos electorales al establecer medidas temporales para garantizar espacios en cargos de representación popular, existen precedentes de personajes con raíces indígenas como Benito Juárez o Porfirio Díaz que ocuparon la silla presidencial, sin embargo, no fue con la lógica de una representación o una agenda indígena.

En la época contemporánea de la misma manera, observamos casos donde las legislaturas han tenido representantes pertenecientes a comunidades indígenas. No obstante, no se trataba de una participación o representación indígena, sino por el trabajo al interior de los partidos. En este escenario, las cifras o ausencia de datos han impedido tener claridad (Sonnleitner, 2013:32) del proceso evolutivo en nuestro país, quizá por la influencia del grave “problema de discriminación racial, que le puede ser achacado al modelo integracionista, al indigenismo asimilacionista o al ideal de la nación mestiza que promovió el Estado posrevolucionario”. (Sonnleitner, 2013:36)

Ahora bien, si partimos del comportamiento de la representación política indígena al menos en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con base a los primeros precedentes formales nos trasladamos al año 2004, cuando el Instituto Federal Electoral (IFE), a través del Acuerdo CG104/2004 del Consejo General del 15 de julio de 2004, aprobó “los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales

uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación”.

Bajo el amparo de este acuerdo se conformaron 28 distritos indígenas de los 300 uninominales, considerando, entre otros criterios, el lingüístico, que consistió en integrar los distritos indígenas en aquellos supuestos que tuvieran 40% o más de población indígena.

Si bien la determinación del extinto Instituto Federal Electoral representaba un intento para asegurar la representación indígena en la Cámara de Diputados, es importante destacar que entre los desaciertos de estas acciones para asegurar la representación indígena a la luz de las disposiciones supranacionales y nacionales, los pueblos y comunidades indígenas fueron “ajenos a la redistribución por no haber participado en ella y porque tienen un alejamiento histórico con los partidos políticos, ya que los han utilizado como ‘carne de cañón electoral’, es decir, objetos de manipulación política, y no sujetos políticos libres y conscientes”. (González, 2008, p. 205)

A partir de este acuerdo, el proceso evolutivo en los asuntos electorales subsecuentes en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los diversos acuerdos que ha emitido el árbitro electoral, en los últimos quince años, presenta avances y retrocesos en la Cámara de Diputados, pues del 3.6% del total de diputados al haber obtenido solo 18 curules en el año 2006, fue disminuyendo hasta llegar al 1.4% en el año 2018, para que finalmente represente un 7.4% en el 2021.

Esto porcentajes son tan solo un indicador de los desafíos que deben superarse para hacer posible la representación indígena en los ámbitos federal, estatal y municipal, que aseguren no solo las cuotas indígenas, sino que representen los primeros precedentes para transitar a una agenda que cumpla las demandas y exigencias a la luz de la autonomía y libre determinación que les es inherente.

IV. Las acciones afirmativas “avances o retrocesos” para la representación indígena

Las acciones afirmativas para la representación indígena como se advierte en Olivos (2023) durante el proceso electoral 2021, que hasta ese momento se trataba del más grande y complejo por el contexto de la contingencia de salud por la COVID-19, así como por el número de cargos de representación popular, sin duda, representó un avance significativo,

sin embargo, insuficiente ante los grandes reclamos de sectores de la población en situación de vulnerabilidad.

Entre los datos que se observan en Olivos (2023), además de las acciones implementadas por el INE en el caso de los diputados federales, fueron 28 entidades federativas que en el ámbito de sus competencias hicieron lo propio, mientras que Aguascalientes, Colima, Estado de México y Tamaulipas solo se limitaron a lo siguiente:

- Aguascalientes: Con fundamento en el Acuerdo CG-A-54/2020 del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se designan a las y los ciudadanos que integrarán los consejos distritales y los consejos municipales electorales para el proceso electoral concurrente ordinario 2020-2021, así como las sedes en donde se instalarán cada uno, solo contempló medidas afirmativas para la participación en la integración de autoridades electorales desconcentradas, esto como resultado de la Sentencia recaída al Juicio TEEA-JDC-018/2020.
- Colima: No contempló acción afirmativa.
- Estado de México: En el artículo 5 del Reglamento para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular ante el Instituto Electoral del Estado de México aprobado mediante acuerdo IEEM/CG/27/2021 establece que los partidos políticos por sí mismos, en coalición o candidatura común, procurarán promover la participación de pueblos y comunidades indígenas; facilitarles el acceso al ejercicio del poder público, reconociendo sus tradiciones y formas propias de gobierno interno, y previendo la inclusión de ambos géneros en condiciones de igualdad y equidad.
- Tamaulipas. En el Reglamento de Paridad, Igualdad y No Discriminación para la Postulación e Integración del Congreso del Estado y Ayuntamientos de Tamaulipas únicamente dispone que, para la elección de diputaciones y ayuntamientos, los partidos políticos procurarán incorporar en sus postulaciones a personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes, personas indígenas, personas afromexicanas y personas de la diversidad sexual.

Por su parte, las entidades que establecieron de manera expresa medidas compensatorias, coadyuvaron a que los indígenas estuvieran representados ya sea como legisladores locales

o integrantes de los ayuntamientos, sin embargo, no existe una regla general o parámetros mínimos establecidos, como se advierte en la siguiente tabla que refiere la implementación de las acciones afirmativas para la integración de las legislaturas o de los ayuntamientos.

Tabla 1. Acciones afirmativas en las entidades federativas según el cargo de representación popular

<i>Entidad federativa</i>	<i>Acción afirmativa en diputaciones</i>	<i>Acción afirmativa en integrante de Ayuntamientos</i>
<i>Aguascalientes</i>	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>
<i>Baja California</i>	•	•
<i>Baja California Sur</i>	•	•
<i>Campeche</i>	•	•
<i>Chiapas</i>	•	•
<i>Chihuahua</i>	•	•
<i>Ciudad de México</i>	•	<i>No aplica</i>
<i>Coahuila de Zaragoza</i>	<i>No aplica</i>	•
<i>Colima</i>	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>
<i>Durango</i>	•	<i>No aplica</i>
<i>Estado de México</i>	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>
<i>Guanajuato</i>	<i>No aplica</i>	•
<i>Guerrero</i>	•	•
<i>Hidalgo</i>	•	<i>No aplica</i>
<i>Jalisco</i>	•	•
<i>Michoacán de Ocampo</i>	•	•
<i>Morelos</i>	•	•
<i>Nayarit</i>	•	•
<i>Nuevo León</i>	•	•
<i>Oaxaca</i>	•	•
<i>Puebla</i>	•	•
<i>Querétaro</i>	•	•
<i>Quintana Roo</i>	<i>No aplica</i>	•
<i>San Luis Potosí</i>	•	•
<i>Sinaloa</i>	•	•
<i>Sonora</i>	•	•
<i>Tabasco</i>	•	•
<i>Tamaulipas</i>	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>
<i>Tlaxcala</i>	•	<i>No aplica</i>
<i>Veracruz de Ignacio de la Llave</i>	•	•

<i>Yucatán</i>	•	•
<i>Zacatecas</i>	No aplica	•

Fuente: Elaboración propia con base a los instrumentos jurídicos que aprobaron las acciones afirmativas en cada entidad federativa para el proceso electoral 2020-2021. Consultable en Olivos (2023).

De la anterior tabla se observa que los estados que no prescribieron acciones afirmativas para las diputaciones locales fueron Zacatecas, Quintana Roo, Guanajuato y Coahuila, mientras que en tratándose de las acciones afirmativas para la representación indígena en la integración de sus ayuntamientos o alcaldías fueron omisos las entidades de Tlaxcala, Hidalgo, Durango y Ciudad de México.

Por su parte, fueron veinte entidades federativas que a partir de diversos criterios y mecanismos contemplan medidas específicas para ocupar el cargo de diputado o diputada local y de integrantes del Ayuntamiento: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Los avances en la implementación de acciones afirmativas dan cuenta de la obligación de generar medidas que generen condiciones que aseguren la representatividad indígena, sin embargo, esta construcción para ocupar cargos de representación popular también plantea retos que requieren de un diálogo entre el sistema electoral mexicano sustentado en el sistema de partidos y los sistemas normativos indígenas con pleno respeto a la autonomía y libre determinación.

Entre los pendientes se observa la necesidad de establecer un mínimo de aspectos para acreditar la adscripción calificada a efecto de que los candidatos indígenas reafirmen el sentido de pertenencia a la comunidad y a la colectividad que van a representar, estableciendo los mecanismos o documentos idóneos para su acreditación, que permita superar las controversias que se suscitaron desde el proceso electoral federal 2018.

Aunado a lo anterior, resulta fundamental reconocer el ejercicio del voto a partir de los mecanismos que las propias comunidades han determinado, ya que se ejerce de manera distinta por ejemplo en el expediente SUP-REC-161/2023 se reconoció el voto indirecto en el Sistema Normativo Interno, de San Agustín Loxicha, Oaxaca, estableciendo su constitucionalidad como a continuación se advertirá.

4.1. Caso de la votación indirecta en el municipio de San Agustín Loxicha

El análisis del estudio de caso se genera en el municipio de San Agustín Loxicha al ser un municipio zapoteco de la costa central enclavado en la Sierra Sur de Oaxaca, se constituye y organiza bajo el régimen de sistema normativo indígena.

De acuerdo con el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018, su ayuntamiento se integra por 14 concejalías: una presidencia municipal, dos sindicaturas y once regidurías; además de sus respectivos cargos suplentes.

El procedimiento electivo de los cargos municipales es organizado por el Consejo Municipal Electoral, integrado por una presidencia (a solicitud de las autoridades municipales y designada por el OPLE); una persona secretaria, designada por sesión de cabildo; y representantes acreditados de cada planilla de candidaturas a los cargos municipales.

El proceso comicial se realiza –fundamentalmente– a través de planillas acreditadas ante la autoridad municipal y la votación se ejerce en secrecía, bajo el sistema de boletas a llenar en urnas.

Ahora bien, de constancias se advierte que es un hecho no controvertido que, en los más recientes procesos electivos de las autoridades municipales, se realizó una práctica en la comunidad, consistente en que –una vez obtenido el resultado final de la votación– la persona que cuente con el mayor número de votos ocupa el cargo de la presidencia municipal y presenta al Consejo Municipal Electoral la relación de las personas ciudadanas que integrarán los demás cargos del ayuntamiento.

No obstante, en el último proceso de designación que fue validado por el órgano electoral de dicha entidad federativa, fueron presentadas diversas demandas que cuestionaban la constitucionalidad de las normas y prácticas tradicionales para la elección de sus autoridades propias de gobierno de dicha comunidad, sustancialmente en lo tocante a que sea el Presidente municipal el que presente la relación de las personas que integrarán los demás cargos del ayuntamiento.

Ante tal controversia, en la cadena impugnativa, finalmente fueron resueltas en última instancia en el expediente SUP-REC-161/2023 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dicha resolución, a partir de los agravios de la parte quejosa, estudió lo resuelto por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-113/2023, en la cual se consideraron fundados los agravios sobre vulneración al principio de exhaustividad, aunado a analizar la constitucionalidad de una norma del sistema normativo indígena, al sostener centralmente los siguientes argumentos:

- El proceso de designación de autoridades propias de gobierno de San Agustín Loxicha, Oaxaca, a través del registro de “planillas” con candidaturas únicas para que el ganador designe discrecionalmente los otros 13 cargos del ayuntamiento y sus suplentes, es una práctica inconstitucional que vulnera el principio de representación democrática.
- La norma vulnera los principios constitucionales de autenticidad y de libertad del voto, porque las candidaturas de los 14 cargos que integran el ayuntamiento no se ponen en consideración del electorado (ello daría la posibilidad de que cambiara el sentido de su voto), ni se permite verificar el cumplimiento de los requisitos incluidos en la convocatoria para poder participar.
- La norma es inconstitucional porque implica la elección de una persona con un objeto contrario a la Constitución, que consiste en la transferencia del ejercicio del voto por parte de las personas sufragantes al ganador de la contienda, para que éste designe a los demás integrantes del cabildo; de manera que el electorado desconoce el efecto que pueda tener su voto en la elección del resto de las concejalías.
- La Sala Xalapa consideró que la norma vulnera los artículos 35 y 115 de la Constitución General, impide que la ciudadanía ejerza su derecho al voto pasivo de manera directa en la elección de cargos municipales, al permitir que se ejerza de forma indirecta, a través de la representación de una persona de elección directa, que ocupará la presidencia municipal.

En este contexto la Sala Superior, entre otros aspectos, **resolvió sobre la constitucionalidad de la votación indirecta en una comunidad indígena**, enmarcada en el Estado mexicano

caracterizado por un sistema electoral que sustentado en el sistema de partidos emplea el método de elección universal, secreta, directa y libre.

Posturas de los magistrados

En el caso de estudio se reflejan dos posturas divergentes de los Magistrados al momento de resolver el caso. En primer lugar, de forma mayoritaria se encuentran los Magistrados que consideran la constitucionalidad de la votación indirecta en una comunidad indígena, fundamentalmente bajo los siguientes argumentos:

- No existe motivo alguno para concluir que –por sí mismo– el ejercicio del **sufragio de manera indirecta violenta el derecho político-electoral de la ciudadanía a votar**.
- En un análisis de los requisitos del voto previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos, no se prevé que el sufragio deba ser directo; y, por su parte, el artículo 115 constitucional fracción primera invocada para fundamentar que el derecho al voto debe ejercerse de manera directa (para no vulnerar derechos fundamentales) no es aplicable a la luz del artículo 2º constitucional, pues entre otras cuestiones, se advierte que esa interpretación se refiere a los municipios regulados por el sistema de partidos políticos y no a los sistemas normativos indígenas.

Al contrario, una de las formas de participación política de la ciudadanía –propias de los sistemas democráticos– es la de los **mecanismos de democracia indirecta**, que tienden a facilitar ejecutividad en el gobierno y en la toma de decisiones.

Es por ello que, en los sistemas normativos indígenas, existen tales mecanismos de participación indirecta, emanados de la voluntad de la comunidad. En los que la Sala Superior ha reconocido elecciones de sistemas normativos indígenas en las que la comunidad no participa de forma directa.

- **El voto indirecto en los sistemas normativos indígenas es constitucional** al estar fundamentado en el derecho humano a la libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, en la pluriculturalidad y el pluralismo jurídico.

- En cumplimiento de las exigencias propias del principio de maximización de la autonomía y de mínima intervención, así como de la perspectiva intercultural y contextual, y en virtud de que –por sí mismo– el mecanismo de votación indirecta no vulnera derechos fundamentales de la comunidad de San Agustín Loxicha, la norma analizada es apegada al bloque constitucional, porque de constancias se advierte que la norma fue conocida por el electorado con anterioridad a la celebración de las elecciones, ya que se previó expresamente en la convocatoria pública emitida con oportunidad por la autoridad municipal para el proceso electoral 2022.
- El órgano de justicia constitucional considera que una interpretación armónica, sistemática y funcional de los artículos 2 y 115, fracción I constitucionales, lleva forzosamente a concluir que en los sistemas normativos indígenas la exigencia del ejercicio del voto directo para la elección de los cargos municipales no es aplicable, ni (mucho menos) absoluta. Fundamentalmente, porque en atención al derecho de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y los principios de mínima intervención y maximización de la autonomía, se advierte que tal mecanismo de democracia indirecta abona a la gobernabilidad y funcionalidad de las comunidades, y no vulnera –por sí misma– derechos político-electorales.

Por su parte, la postura de los Magistrados que no compartieron el análisis y la constitucionalidad de la regla que se cuestiona, quedó manifiesta en el voto particular conjunto que formularon los magistrados Felipe A. Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales bajo los siguientes argumentos:

- Los magistrados consideran que **concentrar en una persona** la facultad de elegir a todas las autoridades municipales desnaturaliza el derecho de participación política del resto de los miembros de las comunidades y la posibilidad de que el ayuntamiento funja como un verdadero órgano colectivo y plural.
- La razón por la que se apartaron del criterio mayoritario radica en que para valorar la constitucionalidad de la regla cuestionada debió hacerse un ejercicio de ponderación entre el artículo 2 constitucional, que regula los principios de autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, con el

resto de los valores y principios que establecen que las autoridades municipales deben ser designadas mediante voto popular directo, establecidos en los artículos 35, 41, 115 y 116, también constitucionales.

- El artículo 2 constitucional, apartado A, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía. Estos derechos implican que las comunidades indígenas tienen autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas culturales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Sin embargo, ese derecho no es irrestricto, ni ilimitado. Por el contrario, el mismo artículo 2° constitucional señala que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, y precisa que *en ningún caso las prácticas comunitarias puedan limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales*.

- En materia de los sistemas normativos internos, en casos en los que, por ejemplo, se ha cuestionado la violación al principio de universalidad del sufragio –*exclusión de las agencias municipales*– nuestra visión ha descansado en un axioma: el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste.³
- De ahí que, cualquier acto que vulnere *directa o indirectamente* este principio implica un atentado contra la esencia misma del sistema democrático, inclusive si se rige por usos y costumbres.
- Así, esta idea se funda en el principio de una persona, un voto; con el cual se pretende el **máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público.**

³ Jurisprudencia 37/2014, SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO

- Desde su perspectiva, cuando se concentra en una persona la facultad de designar a todo un órgano de poder, se fragmenta la capacidad de una comunidad de decidir y se propicia un cúmulo de circunstancias que podrían mermar un auténtico control, no solo por las autoridades electorales, sino por la propia comunidad.
- En efecto, esta regla inhabilita cualquier posibilidad de que las personas indígenas conozcan, previamente y de manera informada quiénes integrarán el órgano; tampoco permite una valoración *ex ante* de los requisitos que a nivel interno también se deben salvaguardar, como la elegibilidad de los designados, el cumplimiento del principio de paridad o, inclusive, su pertenencia a la comunidad.
- Estimamos que el tribunal electoral de alzada, no analizó en estricto sentido, la regularidad constitucional de una regla como la que ahora se cuestiona, al margen que haya trazado una línea jurisprudencial que reconoce la elección indirecta de autoridades municipales -concejales o coordinadores-, pues ello se ha hecho, para delegar la facultad de representación y que, a su vez, se elija, entre las y los propios representantes de las agencias o comunidades que integran la cabecera municipal, a quien ha de ocupar los diversos cargos edilicios, previo conocimiento y aceptación de la Asamblea General Comunitaria, más no así para que la integración de las y los concejales de un ayuntamiento lo realice una sola persona, como en la especie ocurre.
- Es por ello que sostienen que para analizar la constitucionalidad de la regla se debió ponderar, *además del principio de autodeterminación*, si ésta resulta razonable con el resto de las circunstancias fácticas y principios a los que se ha referido.

En suma, las posturas antes expuestas dan cuenta de las tensiones que se generan en el reconocimiento del ejercicio del derecho del voto bajo la autonomía y libre determinación, lo que supondría que dichos mecanismos deberían ser considerados para establecer una representatividad que atienda a dichos criterios superando estas visiones asimilacionistas que tratan de equiparar a la democracia sustentada en el sistema de partidos con la democracia comunitaria.

V. Conclusiones

En el reconocimiento del ejercicio del voto indirecto a partir de la interpretación contextual e intercultural se da cuenta de los procesos de reivindicación de los derechos indígenas y la importancia de la designación de una representación indígena que reconozca los sistemas normativos indígenas, sustentada en su autonomía y libre determinación.

En este proceso, resulta indispensable considerar la modificación de estructuras e instituciones construidas bajo viejos esquemas que impiden u obstaculizan su ejercicio, entre los que destaca la insuficiencia de la democracia representativa, para dar respuesta a la forma de gestión colectiva y la heterogeneidad de los sistemas para la toma de decisiones (Vargas, 2014), toda vez que al fundarse en la democracia liberal produce una “disputa política estructural entre principios hegemónicos distintos que pugnan por el poder y por (re)articular los elementos ideológicos, en este caso la democracia, a sus respectivos discursos y otorgarle determinado sentido” (Zegada, 2011, p. 25).

La pluralidad jurídica desde las comunidades indígenas no se trata de procesos de etnofagia estatal (Patz, 2000, p. 116), sino que, para resultar en una inclusión de las comunidades indígenas considerando formas alternativas de elección, no únicamente es necesario avalar o legitimar su exclusión como proyecto nacional, sino de una democracia inclusiva.

Es decir, superar las tensiones y materializar su convivencia bajo la autonomía, la libre determinación o la comprensión de una democracia comunitaria, entendida como “el ejercicio de autogobierno que expresa la forma de participación política de las comunidades”, en donde se instituye “a la comunidad en la máxima instancia de decisión y ante la cual deben rendir cuentas sus representantes” (Orrego, 2019, p. 233).

En este sentido, la determinación de establecer dentro de su convocatoria los mecanismos para la designación de autoridades propias de gobierno a través de planillas, para que, en el momento del día de la elección, la persona que obtenga mayoría de votos, determine la forma de integración de su ayuntamiento, es resultado de una decisión de la propia comunidad, considerando que la representatividad se asume desde una óptica distinta que de ninguna forma restringe los derechos de los integrantes de la comunidad.

Por ejemplo, en tratándose de representatividad de las personas en las comunidades indígenas, es de destacar el precedente de fecha 5 de octubre de 2016, en donde la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó SENTENCIA INCIDENTAL en el juicio al rubro indicado, en el sentido de declarar FUNDADO el incidente de inejecución de sentencia promovido por diversas ciudadanas y ciudadanos, respecto de la sentencia emitida por la Sala Superior el 18 de mayo de 2016 en el juicio ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-1865/2015, en relación con las obligaciones a cargo del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, en que se determinó que:

“consultar a las autoridades o instituciones representativas es congruente con los criterios sustentados por este órgano jurisdiccional, puesto que el carácter democrático de una consulta en materia indígena no se limita a la participación universal de sus miembros, sino al respeto de la autodeterminación de la comunidad en cuanto sujeto de derechos colectivos y por tanto el respeto a las determinaciones de sus autoridades tradicionales como expresión democrática de su autogobierno”

En este caso, la máxima autoridad de la comunidad, la Asamblea, determinó a los representantes para iniciar el proceso de consulta y por tanto decidir los mecanismos y modalidades para su celebración, plantear algo distinto sería ir en contra del ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, al no respetar sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales, como señala la jurisprudencia “COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONENTEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”.

En consecuencia, las acciones afirmativas deben considerar los principios de maximización de la autonomía y de mínima intervención, así como de la perspectiva intercultural y contextual, para determinar la designación de candidatos no solo por vía de partidos, sino a partir de sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, para ser garantes de los derechos colectivos e individuales de la comunidad.

VI. Fuentes de información

Aparicio Wilhelmi, Marco. 2009. La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas: El caso de México. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 42(124), 13-38.

Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S004186332009000100001&lng=es&tlng=es.

Casal H., Jesús M. 2010. “El constitucionalismo latinoamericano y la oleada de reformas constitucionales en la región andina”, en *Rechtsgeschichte, Zitiervorschlag: Rechtsgeschichtel*, Rg 16, Alemania, 212-241.

Engle Merry, Sally, Griffiths, John, y Tamanaha, Brian, Z. 2007. *Pluralismo jurídico*, Colombia, Siglo del Hombre Editores. 95-99.

González Galván, Jorge Alberto. 2008. “La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: Balance y perspectivas (2006-2009)”. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 41(121), 173-211. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332008000100006&lng=es&tlng=es.

Olivos Fuentes, Monserrat, y Gómez Romo de Vivar, Guillermo Rafael. 2019. “La construcción Jurisdiccional de los Procesos de Consulta de las Comunidades indígenas y su aproximación Al Derecho a La información En México”. *Revista derecho del Estado*, n.º 45 (diciembre):155-85. <https://doi.org/10.18601/01229893.n45.06>.

Olivos Fuentes, Monserrat. 2023. “Representación política indígena en disputa. Experiencias de acciones afirmativas en México”, *Apuntes Electorales*, 22(68), pp. 39-81. Disponible en: <https://doi.org/10.53985/ae.v22i68.851>.

Orrego, Bayron. 2019. “Democracia comunitaria y configuración de apuestas políticas de gobiernos indígenas en Latinoamérica”. *Ciencia Política*, 14(27), 227-249. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/cp.v14n27.77759>

Patzi, Félix. 2000. “Etnofagia Estatal. Vaciamiento ideológico comunal y nuevos modos de dominación estatal: Análisis de la Ley de Participación Popular”. *Temas Sociales* [online]. 2000, núm. 21 [citado 2021-10-11], pp. 115-140. Disponible en: http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152000000100008&lng=es&nrm=iso. ISSN 0040-2915.

Robles Martínez, Reynaldo. 1987. *El Municipio*. México: Editorial Porrúa.

Sierra, María Teresa. 2011. “Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento”, en Chenaut, Victoria et al. (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos Indígenas ante la globalización*, Ecuador, FLACSO, 388-390.

Sonnleitner, Willibald (2013), *La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad*, Temas Selectos de Derecho Electoral 32, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Vargas Delgado, Miguel. 2014. “La democracia comunitaria, entre el deseo y la realidad: la experiencia de los pueblos indígenas chiquitano y guaraní”. *T'inkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, (36). [Fecha de Consulta 11 de Octubre de 2021]. ISSN: 1990-7451. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426141578005>

Yrigoyen Fajardo, Raquel. 2004. “Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos”. *El otro derecho*, Junio 2004, número 30, pp. 171-174, ISSN: 0122-2272

Zagrebelsky, Gustavo. *Derecho Dúctil*. España: Trotta, 2018.

Zegada, María Teresa, et al. 2011. *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*. Bolivia. Muela del Diablo editores - CLACSO.