

PLURALISMO JURÍDICO EN MATERIA ELECTORAL. EL CONTEXTO DE MICHOACÁN

Araceli Gutiérrez Cortés¹

Sumario

I. Introducción. II. Precedentes relevantes. III. Descripción de la coexistencia de Sistemas Normativos en materia Electoral. IV. Reflexiones finales. V. Bibliografía.

Resumen

En los últimos diez años, ha surgido un fenómeno de carácter jurídico, político y social en torno a la participación político-electoral de las comunidades indígenas; existen municipios y comunidades en el país que hoy se rigen a través de sus usos y costumbres; en el caso de Michoacán esto ha implicado un cambio en el pensamiento hegemónico que por muchos años predominó en nuestro sistema jurídico electoral; aspectos como la forma en que los pueblos y comunidades indígenas construyen su ciudadanía, sus formas para emitir el voto y los procesos de renovación de sus autoridades tradicionales, son temas que seguimos problematizando. No obstante, quien aquí escribe, estima que el reconocer y aceptar formas de participación distintas al sistema hegemónico, sin duda fortalece nuestra democracia, y amplía las libertades de las personas para participar en sus entornos políticos y sociales, de acuerdo con sus necesidades. No se trata de destacar si algún sistema es mejor que otro, si no de demostrar que ambos sistemas jurídicos pueden coexistir teniendo como eje rector el respeto a los derechos fundamentales. De igual forma, debemos destacar los grandes retos que aún se enfrentan, así como los alcances que en su caso tiene esta forma de pluralismo jurídico.

Palabras clave: Pluralismo jurídico, coexistencia de normas, pluralismo electoral, elecciones indígenas, autoridades tradicionales.

¹ Maestra en Derecho Procesal Constitucional, y en Gobierno y Asunto Públicos, actualmente consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán, correo: araceligutierrez@iem.org.mx

I. Introducción

En el presente documento se pretende hacer una breve descripción de la coexistencia de sistemas normativos en materia electoral en el estado de Michoacán: el sistema electoral mexicano y el sistema normativo interno también conocido como de usos y costumbres de las comunidades indígenas. Dichos sistemas, sin lugar a duda coinciden con las experiencias de pluralismo jurídico electoral que hoy se viven en otras entidades federativas como Guerrero, Hidalgo, Chiapas, Oaxaca, entre otras.

De manera concreta, nos enfocaremos al estado de Michoacán; primero, porque lo que aquí se comparte deriva de las experiencias vividas desde el ejercicio del cargo de la autora; y segundo, porque que los sistemas y estructuras implementadas a través de los usos y costumbres pueden variar en las distintas entidades y otros pueblos, de ninguna manera se puede generalizar los sistemas normativos internos ya que a diferencia del sistema electoral mexicano, no está escrito en una norma donde se garantice un diseño general específico.

No obstante lo anterior, en el apartado de antecedentes, se estima relevante partir del contexto nacional ya que fue nuestra constitución federal la que dio pauta para la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en las entidades federativas, además de que el contexto federal poco a poco va teniendo injerencia a nivel local.

Finalmente, se precisarán algunas reflexiones finales que nos permitan identificar los retos que desde la perspectiva de la suscrita tenemos hacia el futuro.

II. Antecedentes relevantes

Como un preámbulo necesario, es importante destacar que en el 1814 el virreinato novohispano tenía una población de 6 122 000 habitantes, de los cuales los indios constituían

el 60%; las castas el 22% y los blancos el 18%.² En tanto que, para 1910 el número de habitantes casi se triplicó, llegando a los 15 millones, y los indígenas alcanzaron la cifra de 6 millones³ representando entonces el 40% por ciento de la población total mexicana.

Ahora bien, según la encuesta intercensal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) del año 2015,⁴ del total de población registrada hasta ese año que eran 119 530 753, se auto reconocieron como indígenas 25 694 928, que representan el 21.5% de la población total del país, mientras que el censo de 2020, arrojó que la República Mexicana cuenta con una población total, 126 014 024 habitantes, de los cuales, 6 695 228 personas de 5 años de edad o más que hablan alguna lengua indígena⁵.

Partamos pues, de que cuando se aprobó la constitución que hoy nos rige, la constitución de 1917, el 40% de la población mexicana era indígena, y esa constitución (nuestra constitución) no fue creada para un pueblo pluricultural, las instituciones funcionaban en castellano, la educación, la salud, los gobiernos, destinando a desaparecer las culturas de los pueblos originarios. Al respecto señalan Camou y Labastida:

“Ni el Estado ni los partidos políticos defendieron su causa. Por el contrario, se apoderaban de sus tierras, destruían las instituciones que cohesionaban las identidades étnicas y combatían las tradiciones, la cultura y los valores indígenas. De este modo, desde la República misma se forjó una triple oposición contra el mundo indígena.”⁶

En nuestro país, fue en marzo de 1992 cuando se realizó la primera gran marcha indígena que atravesó el país desde Palenque, Chiapas, hasta la Ciudad de México, con las consignas

² Van Young, E., & Reyes Vega, R. (2006). *La otra rebelión: La lucha por la independencia de México, 1810-1821*. Fondo de Cultura Económica.

³ Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), *Indígenas en la independencia*, sitio oficial: <https://www.inah.gob.mx/en/boletines/3251-indigenas-en-la-independencia>

⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*, disponible en: inegi.org.mx

⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas (9 de agosto) 2020*, disponible en: inegi.org.mx

⁶ Camou, Antonio y Labastida Martín del Campo, Julio Alfonso, *Globalización, identidad y democracia*. México 2001 y América Latina México: Siglo XXI y UNAM Instituto de Investigaciones Sociales.

sociales de defensa de los derechos humanos, cese a la represión y respeto a las autoridades propias. Por lo que, para octubre de 1992 miles de indígenas toman las principales ciudades del país, manifestándose pacíficamente exigiendo que sus demandas fueran atendidas.⁷ La ciudad de México fue el destino de dos grandes marchas de más de diez días de duración procedentes de Guerrero y Oaxaca principalmente.

Se realizaron también congresos regionales y encuentros internacionales para evaluar la situación indígena de todo el continente, entre ellos el de la Coordinadora de Naciones Indígenas del Continente (CONIC) en octubre de 1993, en Temoaya, Estado de México. Por ello, el conflicto que renació entre el Estado nacional y los grupos étnicos en 1994.⁸

Sin duda, porque la revisión de la historia advierte que uno de los mayores obstáculos para comprender esos fenómenos sociales ha sido la presunción errónea de que existe una sola realidad mexicana. Contra esta concepción, el proceso histórico muestra la presencia de diversas identidades, en conflicto constante unas con otras.⁹

Esta visión equivocada se aprecia con claridad en el comunicado oficial que el gobierno de Chiapas emitió el 1° de enero de 1994, cuando surgió el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN): “*Diversos grupos de campesinos chiapanecos que ascienden a un total de cerca de 200 individuos, en su mayoría monolingües, han realizado actos de provocación y violencia en cuatro localidades de la entidad, que son San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas*”.¹⁰

En la fecha en que el gobierno federal, encabezado por Carlos Salinas de Gortari, se disponía a celebrar la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en la madrugada del 1° de enero de 1994, los insurgentes del EZLN tomaron por las armas cinco cabeceras municipales del estado de Chiapas: San

⁷Munguía Salazar Alex, Delgadillo Díaz Leal Lourdes Guadalupe, Victoria de la Rosa Silvano, *La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos*, Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, Vol. 27 (2), II semestre, 2016, (EISSN:2215-4221), disponible en: <http://dx.doi.org/10.15359/rldh.27-2.9> URL y <http://www.revistas.una.ac.cr/derechoshumanos>

⁸ *Idem*

⁹ Op. Cit. n. 6

¹⁰ Montemayor Carlos, *Los Pueblos Indios de México hoy*, México 2001, Ed. Planeta Mexicana S.A. de C.V.

Cristóbal de las Casa, Altamirano, Las Margaritas, Ocosingo y Chanal. Los “zapatistas”, como serían conocidos públicamente, provenían de los pueblos tzeltal, tzotzil, chol y tojolabal, todos ellos de la familia maya. Aunque su objetivo último consistió en la transformación revolucionaria de México en una república socialista, los rebeldes demandaron entonces “trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz”. Como respuesta, el gobierno federal envió al ejército a sofocar la rebelión.¹¹

Las peticiones del EZLN no era otra cosa que los derechos más básicos para un sector de la población que no había sido visibilizado en la construcción del país que hoy tenemos, lejos de ello, acompañados de una larga historia de exclusión, abandono y explotación. Dicho levantamiento llevaría al Gobierno Federal a establecer mesas de dialogo, lo cual trajo consigo, la firma en febrero de 1996 de los acuerdos de San Andrés sobre el “Derecho y Cultura Indígena”, que comprometían al Estado a reconocer a los pueblos indígenas constitucionalmente y que éstos gozaran de autonomía.

Fue apenas el 14 de agosto de 2001, cuando se estableció en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, el reconocimiento expreso de que México tiene una composición pluricultural sustentada en pueblos indígenas; que la conciencia de identidad es el criterio fundamental para su identificación; que tienen derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional; que tienen derecho a la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas; y que estos derechos deben ser reconocidos en todas las entidades federativas.¹²

Es importante destacar que, en esa reforma se estableció en el transitorio tercero que, para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, debía tomarse en consideración cuando fuera factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas a fin de propiciar su participación política.

¹¹ Bonfil Batalla, Guillermo, *Insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)*, Discurso en los pinos al recibir la medalla Manuel Gamio, 10 de agosto de 1988, disponible en: Insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) | Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México (cndh.org.mx)

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf

En tal razón, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) en la distritación aprobada en 2005, reservó por primera vez 28 distritos uninominales conformados por el 40% o más de población indígena, y fue hasta el año 2017, por primera vez el Instituto Nacional Electoral (INE), asumió una acción afirmativa en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, a través del acuerdo INE/CG508/2017, determinando que los partidos políticos y coaliciones debía postular para la elección de diputaciones federales por lo menos en 12 de los 28¹³ distritos indígenas del país, candidaturas indígenas. Y en estos 12 se tenía que garantizar la paridad, mitad hombres y mitad mujeres. Posteriormente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) aumentaría a 13 el número de distritos en los que los partidos políticos debían postular candidaturas indígenas.¹⁴

Lo anterior, por lo que ve al origen de las ya muy conocidas acciones afirmativas en favor de las personas que integran los pueblos indígenas, las que resultaron fundamentales para impulsar la participación política de las personas indígenas ya que su acceso a los cargos de elección popular ha sido históricamente bajo. En relación con lo antes señalado en el año de 1988 la Cámara de Diputados Federal se integró con solo 4 diputaciones de origen indígena, para 1991, el número se redujo a 3, en 1994 la cámara se integró nuevamente con solo 4 diputaciones indígenas, en 1997 se registraron 5, y en el 2000, hubo nuevamente 4 escaños de origen indígena. Tras la reforma de 2001, el número de representantes indígenas se incrementó en la elección intermedia del año 2003 a 7 diputaciones.¹⁵ En consecuencia, la distritación indígena de 2005 tuvo un efecto muy importante, pues en el 2006 fueron electos 18 diputados indígenas, aunque para 2009 se redujo a 17 diputados indígenas, en el 2012 fueron 14.

¹³ 28 es el 9.33% de los 300 distritos electorales uninominales.

¹⁴ SUP-RAP-726/2017 y acumulados

¹⁵ Pérez Cepeda María, *El derecho a la Representación Política de los pueblos y Comunidades Indígenas*, en *Desafíos de la Democracia Incluyente*, Instituto Electoral del Estado de Querétaro y Tirant Lo Blanch, primera edición, México 2019, p. 229

Por su parte, el reconocimiento expreso de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de las Entidades Federativas se dio en sus constituciones en los siguientes años:

Entidad Federativa	Incorporación de derechos indígenas a su Constitución	Entidad Federativa	Incorporación de derechos indígenas a su Constitución
Aguascalientes	Oct/2021	Morelos	Jul/2005
Baja California	Dic/2016	Nayarit	Ago/1993*
Baja California Sur	Dic/2014	Nuevo León	Feb/2012
Campeche	Dic/2005	Oaxaca	Oct/1998*
Chiapas	Jun/2011	Puebla	Dic/2004
Chihuahua	Ago/2012	Querétaro	Oct/2011
Ciudad de México	Feb/2017	Quintana Roo	Jul/2008
Coahuila	Sep/2020	San Luis Potosí	Jul/2003
Colima	Dic/2017	Sinaloa	Dic/2015
Durango	Jul/2021	Sonora	Dic/2010
Guanajuato	Dic/2017	Tabasco	Sep/2013
Guerrero	Abr/2014	Tamaulipas	Mar/2021
Hidalgo	Feb/2011	Tlaxcala	Ago/2008
Jalisco	Abr/2004	Veracruz	Feb/2000
Estado de México	Feb/2011	Yucatan	Abr/2007
Michoacán	Mar/2012	Zacatecas	Nov/2019

Fuente: Elaboración propia

Los estados de Oaxaca y Nayarit tenían regulados los derechos de los pueblos y comunidades indígenas incluso antes que la Constitución Federal. En Oaxaca en 1990 se reguló el derecho a la libertad de expresión de los pueblos indígenas y fue en 1998 cuando se reconoció que ese estado tiene una integración pluricultural, que las comunidades indígenas son sujetas de derecho público, y que gozan de autonomía, publicándose además, una Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas en ese estado. Nayarit por su parte, desde 1993, establece en su constitución la protección y promoción de los valores de las etnias indígenas, tal como sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social.

Destacar esto es importante porque nos ayuda a ubicar una parte del contexto en las distintas entidades federativas, definitivamente no es lo mismo Oaxaca cuya población que se auto reconoce indígena esta por encima del 65%, de ahí que veamos su reforma constitucional desde 1998, en contraste con Aguascalientes que tiene alrededor del 11% de población indígena o Tamaulipas con poco más del 6%, y en ambos casos, sus constituciones regularon el tema apenas en el año 2021. El caso de Nayarit, cuya constitución fue pionera en la regulación de estos derechos tiene un porcentaje de población indígena por encima del 22%.

En la Constitución Michoacana se reconocieron los derechos de los pueblos indígenas en el año 2012, incluso después de la paradigmática reforma constitucional en materia de derechos humanos al artículo 1º. El cambio de paradigma aparejado a la interpretación de los derechos, tendría una aplicación muy relevante en el caso Cherán, Michoacán, cuya sentencia se emitió por la Sala Superior del TEPJF¹⁶, el 2 de noviembre del año 2011, bajo el número de expediente SUP-JDC-9167/2011, donde por primera vez en la historia de México, desapareció la figura del ayuntamiento jerarquizado, para dar paso a un gobierno indígena, representado a través de un Concejo Comunal de Gobierno, integrado por doce personas. El caso Cherán sería apenas el primer precedente de muchas otras sentencias en el estado de Michoacán y en otras entidades de país, con el objetivo de garantizar la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

En mayo de 2016, llegaría un nuevo precedente a Michoacán en materia de participación política de personas indígenas, que además también sería el primer precedente en el país, el expediente de la Sala Superior identificado con el número SUP-JDC-1865/2015, en el que, un grupo de personas de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, habían solicitado al ayuntamiento de Tingambato que se les entregara el recurso de manera directa desde la Secretaría de Finanzas y Administración de Michoacán, es decir *“sin que pasara por las arcas Municipales”*, la parte proporcional del presupuesto federal asignado al Municipio, tomando en cuenta el número de población que tiene la comunidad y sus propias necesidades; al respecto, la Sala Superior determinó procedente reconocer, mediante una acción

¹⁶ En adelante Sala Superior

declarativa de certeza, el derecho de esa comunidad indígena a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones.

Con ese criterio, se fueron emitiendo otras sentencias en Michoacán a nivel comunidad, de las cuales destaco las siguientes: Comachuén (TEEM-JDC-152/2018), Sante Fe de la Laguna (ST-JDC-143/2017 y acumulado), San Felipe de los Herreros (TEEM-JDC-005/2017), Arantepacua (ST-JDC-714/2018), San Benito Palermo (TEEM-JDC-028/2019) y Nahuatzen (TEEM-JDC-035/2017). Aun que esta última fue un caso especial ya que Nahuatzen es cabecera municipal, por lo que la administración directa de sus recursos generó la coexistencia de dos autoridades en la referida cabecera, el Ayuntamiento por un lado y un Concejo de Gobierno Indígena por otro; el primero de ellos, administrando los recursos públicos y económicos de las comunidades de ese municipio que no se autogobernaban; y, el segundo de ellos, administrando los recursos de la cabecera municipal por virtud del auto gobierno.

Este tipo de sentencias fue reiterativa en favor de por lo menos ocho¹⁷ comunidades indígenas en Michoacán entre 2016 y 2020, hasta que se emitió la resolución SUP-JDC-131/2020, por la cual, la Sala Superior, abandonó criterios de competencia electoral para conocer de reclamos de la administración directa de recursos y la transferencia de responsabilidades, esto derivado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte), había resuelto el Amparo Directo 46/2018, señalando que la administración directa de los recursos no corresponde a la materia electoral y en el caso que generó el precedente en una comunidad indígena de Oaxaca, la competencia quedó en favor de la Sala de Justicia Indígena, instancia inexistente en el estado de Michoacán.

Posteriormente, el 30 de marzo de 2021, se publicó en el periódico oficial del estado de Michoacán, una nueva Ley Orgánica Municipal¹⁸, en la que se previó un apartado específico

¹⁷ San Francisco Pichátaro, Santa María Sevina, Comachuén, Sante Fe de la Laguna, San Felipe de los Herreros, Arantepacua, San Benito Palermo y Nahuatzen.

¹⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, marzo 2021, disponible en: <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2021/marzo/30/8a-3921.pdf>

sobre los pueblos indígenas y se le dio competencia al Instituto Electoral de Michoacán para organizar en conjunto con los ayuntamientos, consultas indígenas a las comunidades que así lo soliciten para determinar si es deseo de la comunidad el elegir, gobernarse y administrarse de forma autónoma.

Esta reforma abrió la puerta a las comunidades indígenas que se habían quedado sin una instancia en Michoacán tras la determinación de la Suprema Corte, gracias a esas disposiciones en la nueva Ley Orgánica, en el lapso de un año, 14 comunidades indígenas transitaron al autogobierno a través de la consulta para la administración directa de los recursos públicos y económicos que proporcionalmente les corresponden, pero el 18 de agosto de 2022, la Suprema Corte resolvió una controversia constitucional identificada con el número 56/2021, promovida por el municipio de Tangamandapio, Michoacán, en contra de los artículos ya referidos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, y determinó que son inconstitucionales por afectar los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, sin que se haya llevado a cabo una consulta previa, declarando así, su invalidez.

Lamentablemente, fue una determinación en la que no se valoró el contexto social y político, ni la funcionalidad de la norma, esa reforma fue impugnada por personas que no se auto adscriben indígenas, fue impugnada por un ayuntamiento, pues las personas que sí se auto adscriben indígenas, determinaron no impugnarla en virtud de que se estaban beneficiando de esa norma tras la grande afectación que tuvieron cuando la Suprema Corte cambio el criterio de la competencia electoral en temas de transferencia de recursos -tema que por cierto, a la fecha no se ha resuelto-. Una lamentable sentencia de escritorio.

III. Descripción de la coexistencia de Sistemas Normativos en materia Electoral

Cuando hablamos del derechos a la libre determinación y el auto gobierno indígena, nos referimos a una forma de organización social, política y económica que es diferente a la que tradicionalmente hemos conocido como un ayuntamiento que se integra con una presidencia, una sindicatura y un grupo de regidurías y que funcionan bajo reglas específicas establecidas

en la constitución y las leyes; en el caso de las comunidades que se autogobiernan y que están administrando sus recursos públicos, tienen estructuras de gobierno distintas al ayuntamiento, generalmente son concejos de gobierno indígena.

En algunos casos, sí instituyen la figura de una presidencia como en Santa Cruz Tanaco, hay otros casos en los que todas y todos los integrantes del Concejo tienen un mismo rango, sin jerarquías entre ellos, asumiendo todas y cada una de las decisiones de manera colegiada como el caso de Cherán, pero al final, lo importante no es como estructuran su órgano de administración y de gobierno, si no la responsabilidad que para éstos implica administrar los recursos públicos que los ayuntamientos ceden a las comunidades y por ende, las forma que asumen esos gobiernos internos.

La transferencia de recursos no es solo de transferencia de derechos, pues también se trasladan las responsabilidades sobre los servicios públicos como: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, y desde luego, seguridad pública; y es que una vez que el ayuntamiento deja de administrar el recurso público que corresponde a la comunidad, también entrega las responsabilidades que esto conlleva y que por supuesto implica la transparencia y la rendición de cuentas. En otras palabras, de la mano del auto gobierno y la transferencia de los recursos públicos, está el asumir todas las atribuciones que el artículo 115 constitucional les otorga a los ayuntamientos.

Y aclarar lo anterior es importante, sobre todo ante la resistencia de algunos ayuntamientos para garantizar este derecho a las comunidades indígenas, en muchos casos bajo el argumento de que no saben administrar y que la responsabilidad sobre las comprobaciones y los manejos inadecuados va a recaer sobre ellos (los ayuntamientos); y en realidad no es así, cuando las comunidades administran la parte que proporcionalmente les corresponde, asumen las obligaciones que referí con antelación, reciben los depósitos directamente de la Secretaría de Finanzas (no del ayuntamiento) y su Concejo de Gobierno adquiere personalidad jurídica para gestionar programas o apoyos ante otras instancias gubernamentales; de igual forma, se

convierten en sujetos de responsabilidad civil, administrativa o penal, al manejar recurso público.

Quizá una de las preocupaciones es que cuando varias comunidades se autogobiernan en un mismo municipio, esto puede restar capacidades económicas a los ayuntamientos, pues implica que tengan menos recurso para operar, pero ahí está uno de los grandes retos, tanto las comunidades indígenas que se autogobiernan como los ayuntamientos que han entregado recursos, deben tener la capacidad de organizarse y generar estructuras que no representen erogaciones a grado tal, que el recurso no alcance para nada más que solo pagar salarios, de lo contrario, el recurso público si se puede pulverizar y en tal caso, frenar el desarrollo comunitario.

Algunas diferencias claramente marcadas entre el Sistema Electoral Mexicano originalmente reconocido en nuestra constitución y el sistema normativo interno (usos y costumbres) en materia político electoral están en la toma de decisiones y la forma en que se ejerce la ciudadanía, yo distinguiría fundamentalmente los siguientes:

1. Ciudadanía y credencial de elector

La Constitución mexicana precisa en su artículo 34 *que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, tengan 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir*, en otras palabras, quienes no nos regimos por usos y costumbres alcanzamos la ciudadanía cuando cumplimos los 18 años y ese solo hecho nos permite ejercer nuestros derechos político-electorales (antes no).

Hasta antes del 2018, no estaba demasiado cuestionado o jurídicamente analizado el modo honesto de vivir, pero si hay una jurisprudencia del TEPJF que en un esfuerzo por explicar el modo honesto de vivir precisa lo siguiente:

“El concepto de modo honesto de vivir ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una

persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa.”¹⁹

Este concepto, aunque bastante ambiguo ya que resulta complejo aclarar que implica llevar una vida “decente”, “decorosa”, “razonable” y “justa”, cobra cierto sentido en la sentencia emitida por la Sala Superior SUP-REC-531/2018, donde se hace una interpretación de lo que implica el “modo honesto de vivir” a partir del actuar indebido de un presidente municipal durante el ejercicio del cargo al haber cometido actos de violencia política contra una mujer por razón de género, lo que tuvo como consecuencia jurídica, que cuando pretendió reelegirse en la presidencia se le revocó el registro de la candidatura al no tener por acreditado el requisito de modo honesto de vivir.

Ahora bien, el ejercicio de los derechos político-electorales en los sistemas normativos internos, también denominados por usos y costumbres, el parámetro de los 18 años y el modo honesto de vivir en la mayoría de los casos en Michoacán no se aplica, ya que en las distintas comunidades donde hemos realizado consultas la generalidad ha sido que pueden votar personas menores de 18 años que se encuentren casadas o viviendo en concubinato, y para efectos de su acreditación, son las mismas personas de la comunidad quienes apoyan para acreditar lo dicho por los comuneros, ya que se encuentran en condiciones de reconocer a quienes a su vez podrán participar válidamente.

El Instituto Electoral de Michoacán ha realizado 33 consultas indígenas del 2011 a agosto de 2022: dos para cambio de sistema normativo; seis para definir elementos cualitativos y cuantitativos relativos a sentencias de transferencia de recursos (en acatamiento a sentencias); una para acatar sentencia relativa a la revocación de mandato de un Concejo indígena; 10 para renovación de autoridades tradicionales (seguimiento) y 14 para transferencia de recursos derivado de las reformas a la Ley Orgánica Municipal y en ninguno de esos casos ha sido solicitada la credencial de elector a las personas que participan, porque no es un

¹⁹ Jurisprudencia 18/2001. MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO. Tercera Época. Disponible en: <https://www.te.gob.mx>

medio de identificación para ellos, pues se conocen entre sí y saben quién puede participar y quién no.

En este orden de ideas, traigo el caso de la comunidad de Comachuén, el cual se llevó a cabo una consulta para determinar si la asamblea revocaría el mandato de su entonces Consejo de Gobierno, esa comunidad tenía una lista de las personas que podían votar, quienes estaban al corriente en el pago de las aportaciones económicas y/o de servicio a la comunidad, y es importante decir que eso implicó que hubiese personas mayores de 18 años que no podían votar porque su derecho a participar se obtiene a partir del cumplimiento de ciertas obligaciones con la comunidad.

Así pues, la forma en que se construye y se acredita la ciudadanía es distinta en el sistema electoral mexicano y los sistemas normativos internos, no obstante, la Sala Superior ha reconocido que estas formas son válidas, y es que la libre determinación implica justamente el hecho de que puedan determinar libremente su condición política, de ahí lo establecido en artículo 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que precisa que los *pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales*, y ello, no necesariamente implica que renuncien o que pierdan su derecho a participar plenamente, si así lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

2. Forma de emitir el voto

Como es bien sabido, en el sistema electoral mexicano las personas que han cumplido los 18 años de edad y tienen su credencial de elector vigente pueden expresar su voto libre y secreto a través de una urna que se ubica en una casilla electoral, y se puede realizar en las elecciones para elegir candidaturas federales o locales o bien, en distintos mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, los presupuestos participativos y muchos otros que han sido diseñados en las distintas entidades federativas con el objeto de conocer la opinión de la ciudadanía sobre diversos temas de interés general.

El voto en nuestro sistema tiene seis características que invariablemente se deben cuidar: es universal (para todas las personas que cumplan con los requisitos ya destacados en el artículo 34 constitucional); secreto (porque la ciudadanía que tiene derecho a que nadie sepa cuál es su decisión); directo (porque a través del voto la ciudadanía elige directamente a la persona o toma su decisión); personal (porque se emite el voto sin que nadie intervenga en su decisión); intransferible (por que no puede pedirle a otra persona que lo haga por el); y, libre (porque el voto expresa con libertad la preferencia de la ciudadanía, sin coacción).

Estas características del voto se han convertido en un elemento importante para la construcción de nuestra democracia además de tener garantizadas elecciones periódicas que permiten la renovación pacífica de los poderes.

Por otro lado, los instrumentos internacionales, así como nuestra Constitución mexicana precisan que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, de igual forma tienen derechos a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Bajo estos parámetros, las comunidades y pueblos indígenas pueden tener sus propios sistemas de designación y han sido expresamente reconocidos por la propia Sala Superior del TEPJF, que en la sentencia ST-JDC-144/2019 menciona que entre sus sistemas pueden identificarse: aclamación; mano alzada; voto con papeleta; voto con credencial de elector; formación en fila detrás de cada candidato o candidata, y anotación en pizarra; solo por mencionar algunos y destacando que estos se mencionan de manera solamente enunciativa, por lo que pueden existir otras más.

En el caso de Michoacán se utiliza fundamentalmente la mano alzada y la formación en fila detrás de cada candidato o candidata, cuando se trata de asambleas o consultas masivas, en realidad la forma tiene mucho que ver con la cantidad de personas que van a votar, en las consultas por barrios en muchas ocasiones se utiliza la anotación en la pizarra, donde cada persona votante pasa al frente y anota en la pizarra su decisión.

Ninguna de estas formas de votación son secretas, de hecho, la característica fundamental es que es abierta, de frente, y hay que decir que esto genera un compromiso muy fuerte con las personas que son elegidas cuando se trata de una renovación, aunque en algunos casos se cuestiona si estas formas propician que se pueda coaccionar el voto con mayor facilidad; sin embargo, también cuentan con la revocación de mandato, cuando sus autoridades no responden con eficiencia o con transparencia de cara a la comunidad, es posible llevar a cabo una asamblea donde se discuta la terminación anticipada del mandato y en su caso, el nombramiento de las nuevas autoridades.

La Sala Superior a manifestado que estas formas son razonables y proporcionadas, en virtud de que dan de certeza y seguridad respecto de la voluntad comunitaria, la validez de sus decisiones y, por tanto, el reconocimiento y seguimiento de éstas a cargo de las autoridades estatales competentes. Estas formas, de manera objetiva, permiten identificar la voluntad y decisiones aceptadas por sus integrantes, constituidos en asamblea general comunitaria.

3. Postulación de las candidaturas y campañas electorales

En el sistema electoral mexicano, ningún proceso de selección de candidaturas por parte de los partidos políticos puede comenzar antes de que se declare el inicio del proceso electoral. Llegados los plazos, los partidos políticos deben realizar procesos internos para la selección de sus precandidaturas de entre las cuales deberán elegir a sus candidatas y candidatos. Nuestro sistema les da tiempos específicos para el registro de las personas que ocuparan las candidaturas de acuerdo con un calendario electoral aprobado por los institutos electorales ya sea federal o locales según sea el caso. Dicho calendario también debe ser observado por las personas que ostentan candidaturas independientes, aunque con procedimientos distintos.

Registradas las candidaturas, estas y sus partidos políticos cuentan con tiempos que pueden ir entre los sesenta y los noventa días para la realización de campañas electorales según la elección de que se trate y las disposiciones específicas de las entidades federativas. Los partidos políticos cuentan con financiamiento público para costear las campañas de las

candidaturas postuladas y de igual forma, las candidaturas independientes reciben financiamiento público para darse a conocer a la ciudadanía a través de las campañas electorales.

Finalmente, tres días antes de las elecciones no puede haber ningún tipo de proselitismo por lo que se entra en la conocida *veda electoral*, tiempo en el que la ciudadanía tiene la oportunidad de reflexionar sobre su voto. Adicionalmente, se cuenta con un gran sistema de impugnaciones y sanciones en el caso de que existan inconformidades por las partes en la contienda electoral o bien, en el caso de que no se observen las reglas del juego.

En el sistema normativo interno de los pueblos indígenas, es importante hacer mención de que de que las formas y estructuras pueden ser variables en los distintos pueblos, en el caso de Michoacán, las comunidades nombran una comisión de enlace integrada por varias personas para acudir al órgano electoral cuando busca que se realice la renovación de sus autoridades tradicionales, en algunos casos pueden ser sus propias autoridades quienes asisten para la solicitud y planeación. Y en tal caso, el instituto electoral comienza con mesas de trabajo para preparar la convocatoria para la renovación de las autoridades correspondientes, aunque es importante destacar que el órgano electoral acompaña en la medida en que la comunidad lo solicita, ellos deciden cómo, cuándo, dónde, con quién, a qué hora y de qué manera, mientras que el órgano electoral únicamente se suma con las características que se soliciten y siempre y cuando no se afecten los derechos humanos.

En esas convocatorias, se señala día, hora y lugar para la realización de una asamblea comunitaria o bien cuatro o más asambleas de barrios que tendrán lugar de manera simultánea, y en la mayoría de los casos, concluidas las asambleas de barrios, se pasan a la asamblea general donde se reúnen todos los barrios para la toma de decisiones final.

La convocatoria se publica a través de lonas, carteles, folletos, perifoneo, la radio comunitaria o cualquier otra forma que en su caso señale la comunidad, con un tiempo de por lo menos una semana previa a la realización de la asamblea. En este caso no hay campañas como tal postulando candidaturas; de hecho, en las convocatorias se establece una cláusula que

prohíbe expresamente el proselitismo de cualquier persona. En estos casos no hay presencia de partidos políticos, se trata procesos intercomunitarios.

Llegado el día de la asamblea, se lleva un registro de las personas asistentes, en algunos casos lo hace la institución electoral con el acompañamiento de personas de la comunidad (ya se decía que sin pedir credencial de elector y con las características ya descritas atrás), y en otros casos, lo hace únicamente la comunidad. Terminado el registro (o los registros, si se trata de asambleas de barrios), se nombra una mesa de debates, generalmente integrada por una presidencia, una secretaria y uno o varios escrutadores, quien asume la presidencia toma el micrófono y se dirige a la comunidad para invitarles a decir en voz alta los nombres de las personas que postulan para el cargo y sus razones, es así que la comunidad va nombrando en voz alta a personas para que pasen al frente y en su caso, sean quienes ocupen las candidaturas.

Posteriormente, se le pregunta a cada una de esas personas que fueron nombradas si desean participar y en su caso que señalen las razones por las que no podrán ser parte de ese proceso de renovación, si alguna persona se excusa de participar, la comunidad sigue nombrando personas hasta alcanzar el número deseado, mismo que es determinado por la propia comunidad. Algunas veces los barrios o fogatas hacen acuerdos previos de las personas que postularan en la asamblea correspondiente. El número de personas es variable, pueden ser cuatro, ocho, doce o más, cada comunidad tiene consejos de gobierno distintos y de acuerdo con sus necesidades.

Una vez nombradas las propuestas, se procede a tomar la votación a través del método que se haya designado y los conteos se hacen por los escrutadores en acompañamiento con el órgano electoral cuando así lo soliciten. Terminada esta etapa, en algunos casos se define en ese mismo momento si alguna de las personas elegidas ocupará un cargo específico de acuerdo con los votos recibidos y en otras comunidades, todas las personas elegidas independientemente del número de votos tienen la misma jerarquía.

Por otro lado, si bien no reciben financiamiento público, el órgano electoral se encarga de cubrir los gastos de difusión y los necesarios para el desarrollo de la asamblea, aunque también hay que decir, que en muchos casos la propia comunidad se encarga de hacer otros aportes también de carácter económico y operativo.

Ahora bien, las inconformidades son resueltas a través de nuestro sistema jurídico electoral, es decir, los sistemas normativos internos no tienen una instancia en ese sentido, y hasta el momento en Michoacán no hay precedente relativo a la confirmación de alguna autoridad tradicional con ese fin.

IV. Reflexiones finales

1. Como se dijo en la parte introductoria de este trabajo, Michoacán no es la única Entidad federativa que esta viviendo la coexistencia de sistemas normativos en materia electoral, pero si es quizá una de las más consolidadas al generar dos grandes precedentes en materia de autogobierno indígena y administración directa de los recursos. El caso de Oaxaca si bien tiene 417 municipios que se rigen por usos y costumbres desde los 90, lo cierto es que el caso de Cherán Michoacán en el año 2011 no solo se distinguió por su elección por usos y costumbres sino por la desaparición del ayuntamiento como lo conocemos estructurado en las Leyes Orgánicas Municipales, y por la creación de un Concejo de Gobierno Indígena con una estructura y sistema de jerarquías completamente distinto, este modelo posteriormente se replicaría en Oxchuc, Chiapas y Ayutla de los Libres, Guerrero. En los municipios de Oaxaca si bien se rigen por usos y costumbres, siguen funcionando bajo el modelo de la Ley Orgánica Municipal, esto es, a través de un ayuntamiento.

2. Esta demostrado que esta forma de pluralismo jurídico puede darse de manera pacífica y exitosa, sin que ello implique que las comunidades indígenas que se autogobiernan pierdan su derecho a participar en el sistema de partidos políticos, por ello es que, a la par del reconocimiento pleno de su sistema normativo interno, se implementan acciones afirmativas que permitan dar impulso a su participación política en los espacios de decisión más importantes del país y de las propias entidades federativas. El objetivo no sería jamás

que un sistema absorba al otro, la consolidación y convivencia pacífica de ambos es fundamental para que en un contexto de pluriculturalidad todas y todos tengan la oportunidad de participar.

3. Si bien el sistema normativo interno, es un sistema no consolidado, quizá hasta en proceso de reconstrucción, ello no implica que algún sistema sea mejor que el otro, el fondo no está en cómo se elige a las autoridades, sino en que las personas que eligen se sientan representadas por aquellos a los que nombran, y más importante aún, que sus demandas y necesidades se perciban atendidas.

4. Considero pues, que esta coexistencia de sistemas normativos además de dar fuerza al proceso de reivindicación de derechos fortalece la democracia de las entidades y del país, si entendemos esta no solo como el poder de las mayorías sino como, el respeto y la protección de los derechos de las minorías.

V. Bibliografía

Bonfil Batalla, Guillermo, *Insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)*, Discurso en los pinos al recibir la medalla Manuel Gamio, 10 de agosto de 1988, disponible en: Insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) | Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México (cndh.org.mx)

Camou, Antonio y Labastida Martín del Campo, Julio Alfonso, Globalización, identidad y democracia. México 2001 y América Latina México: Siglo XXI y UNAM Instituto de Investigaciones Sociales.

Montemayor Carlos, *Los Pueblos Indios de México hoy*, México 2001, Ed. Planeta Mexicana S.A. de C.V.

Munguía Salazar Alex, Delgadillo Díaz Leal Lourdes Guadalupe, Victoria de la Rosa Silvano, *La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos*, Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, Vol. 27 (2), II semestre, 2016,

(EISSN:2215-4221), disponible en: <http://dx.doi.org/10.15359/rldh.27-2.9> URL y <http://www.revistas.una.ac.cr/derechoshumanos>

Pérez Cepeda María, *El derecho a la Representación Política de los pueblos y Comunidades Indígenas*, en *Desafíos de la Democracia Incluyente*, Instituto Electoral del Estado de Querétaro y Tirant Lo Blanch, primera edición, México 2019, p. 229

Van Young, E., & Reyes Vega, R. (2006). *La otra rebelión: La lucha por la independencia de México, 1810-1821*. Fondo de Cultura Económica.

Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), *Indígenas en la independencia*, sitio oficial: <https://www.inah.gob.mx/en/boletines/3251-indigenas-en-la-independencia>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Intercensal 2015*, disponible en: inegi.org.mx

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas (9 de agosto) 2020*, disponible en: inegi.org.mx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, marzo 2021, disponible en: <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2021/marzo/30/8a-3921.pdf>

Jurisprudencia 18/2001. MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO. Tercera Época. Disponible en: <https://www.te.gob.mx>

Sentencia SUP-JDC-9167/2011, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia SUP-JDC-1865/2015, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia SUP-REC-531/2018, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia ST-JDC-144/2019, Sala Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.