



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL
MARCO DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA
POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO
DE MAESTRO EN DERECHO**

**PRESENTA:
ORLANDO SILES VEGA**

**DIRECTORA DE TESIS:
DRA. ANA LUISA GUERRERO GUERRERO
CIALC/UNAM**

Ciudad Universitaria, noviembre de 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A mi mamá Noemi Elvia Vega Sandoval y a mi papá Salustio Adolfo Siles Martínez, por el apoyo incondicional que me brindaron al estudiar la Maestría, por guiarme y ser ejemplo de lucha y convicción en cada faceta de la vida. Su esfuerzo constante rinde frutos.

A mis hermanos Noemi, Uriel y Yael por su apoyo, cariño y comprensión en esta y otras sendas de mi existencia.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Facultad de Derecho y la División de Estudios de Posgrado en Derecho por la libertad y la inolvidable vida académica. Al Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la UNAM por brindarme la oportunidad de fortalecer mi investigación, al integrar esta tesis al proyecto PAPIIT IN400418 “Los derechos humanos y los derechos de libre mercado frente a la crisis del Estado en América Latina: Argentina, Bolivia, Ecuador y México”.

Reconozco y agradezco profundamente a mi tutora, la Dra. Ana Luisa Guerrero Guerrero, por su dedicación, tiempo y dirección académica para lograr concluir esta tesis; le reitero mi agradecimiento por abrirme las puertas del CIALC para propiciar una amplia discusión de la investigación, desde el seminario que enarbola y el proyecto PAPIIT IN400418 que dignamente dirigió.

A todo el cariño y dedicación que me han brindado mi padre y madre, a lo largo de mi vida, sin el cual, no hubiera sido posible escribir ninguna sola palabra de esta investigación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	V
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

NOCIONES FUNDAMENTALES EN TORNO AL DERECHO A LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE PUEBLOS INDÍGENAS, LA MOVILIZACIÓN LEGAL INDÍGENA Y EL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

1.1 La autonomía política indígena	- 1 -
1.1.1 Pueblos indígenas	- 1 -
1.1.2 Libre determinación	- 3 -
1.1.3 La autonomía.....	- 6 -
1.1.4 La autonomía política indígena	- 8 -
1.2 La movilización legal indígena en materia electoral	- 11 -
1.2.1 Los movimientos indígenas	- 11 -
1.2.2 La movilización legal.....	- 12 -
1.2.3 Movilización legal indígena	- 14 -
1.2.4 Las acciones colectivas contenciosas	- 17 -
1.2.5 La función del precedente judicial.....	- 19 -
1.3 Constitucionalismo democrático	- 21 -
1.3.1 Constitución	- 21 -
1.3.2 Democracia	- 23 -
1.3.3 Neoconstitucionalismo	- 25 -
1.3.4 Constitucionalismo democrático	- 27 -

CAPÍTULO SEGUNDO

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA ELECTORAL DESDE 1996 HASTA 2016, A LA LUZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

2.1	Las reformas constitucionales en materia electoral.....	- 35 -
2.2	La reforma política de 1996	- 39 -
2.2.1	Antecedentes.....	- 39 -
2.2.2	Exposición de motivos	- 40 -
2.2.3	Dictamen de la Cámara de Diputados	- 40 -
2.2.4	Dictamen de la Cámara de Senadores	- 41 -
2.2.5	Contenido del Decreto	- 42 -
2.2.6	La justicia electoral en la reforma	- 44 -
2.3	La reforma política de 2007	- 52 -
2.3.1	Antecedentes.....	- 52 -
2.3.2	Exposición de motivos	- 53 -
2.3.3	Dictamen de la Cámara de Senadores	- 54 -
2.3.4	Dictamen de la Cámara de Diputados	- 55 -
2.3.5	Contenido del Decreto	- 56 -
2.3.6	La justicia electoral	- 59 -
2.4	La reforma política de 2014	- 65 -
2.4.1	Antecedentes.....	- 65 -
2.4.2	Exposición de Motivos	- 68 -
2.4.3	Dictamen de la Cámara Senadores	- 69 -
2.4.4	Dictamen de la Cámara de Diputados	- 70 -

2.4.5	Contenido del Decreto	- 70 -
2.4.6	La justicia electoral en las reformas 2011 y 2014	- 74 -

CAPÍTULO TERCERO

EL CAMBIO DE LA POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, A LA LUZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2001 Y 2015

3.1	La reforma constitucional en materia indígena de 2001	- 79 -
3.1.1	Antecedentes.....	- 79 -
3.1.2	Exposición de motivos	- 81 -
3.1.3	Dictamen de la Cámara de Senadores	- 83 -
3.1.4	Dictamen de la Cámara de Diputados	- 83 -
3.1.5	Contenido del Decreto	- 84 -
3.2	La reforma política de 2015 en materia política	- 92 -
3.2.1	Antecedentes.....	- 92 -
3.2.2	Exposición de motivos	- 94 -
3.2.3	Dictamen de la Cámara de Diputados	- 96 -
3.2.4	Dictamen de la Cámara de Senadores	- 97 -
3.2.5	Contenido del Decreto	- 98 -

CAPÍTULO CUARTO

ESTUDIOS DE CASO EN TORNO A LA EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y LA GESTIÓN DE CONFLICTOS VÍA JURISDICCIONAL, EN MATERIA ELECTORAL

4.1	Cherán.....	- 101 -
4.1.1	Antecedentes.....	- 101 -

4.1.2	Solicitud.....	- 103 -
4.1.3	Acto impugnado.....	- 105 -
4.1.4	Demanda.....	- 107 -
4.1.5	Sentencia	- 111 -
4.1.5	Un breve balance	- 122 -
4.2	Tingambato.....	- 125 -
4.2.1	Antecedentes.....	- 125 -
4.2.2	Solicitud.....	- 127 -
4.2.3	Acto impugnado.....	- 128 -
4.2.4	Demanda.....	- 129 -
4.2.5	Sentencia	- 133 -
4.2.6	Un breve balance	- 144 -
	CONCLUSIONES	- 147 -
	FUENTES DE INFORMACIÓN	- 159 -

INTRODUCCIÓN

Esta tesis presenta un estudio sobre los efectos del cambio constitucional en la política de reconocimiento de los pueblos originarios y la judicialización del derecho electoral, a partir de 1996; reconociendo la labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la interpretación y aplicación del derecho, al tiempo que se destaca el papel de las movilizaciones legales indígenas, en tanto agentes de cambio para el derecho, porque sus demandas motivan el encuentro de nuevos sentidos a los valores constitucionales.

Los movimientos indígenas cuentan con elementos suficientes para que su discurso influya en el sistema jurídico a partir de la interpretación del derecho a la libre determinación, precisamente, cuando la forma de acción es contenciosa. Esto es así, porque las autoridades jurisdiccionales están en oportunidad de tender puentes entre la norma y la realidad social, que miran hacia la solución de las controversias que se someten a su conocimiento desde un enfoque más plural, como lo es la justicia con perspectiva intercultural.

En dos casos observamos cómo los pueblos y comunidades indígenas optan por la vía legal para defender sus derechos, lo que sugiere una mejor gestión de sus conflictos. Entre los diversos precedentes en los cuales se ha garantizado el ejercicio efectivo de la libre determinación en alguna de sus dimensiones, tenemos los juicios ciudadanos SUP-JDC-9167/2011 (Cherán) y SUP-JDC-1865/2015 (San Francisco Pichátaro), que son una muestra de las nuevas formas de acción de los movimientos indígenas.

Si bien los conflictos pueden originar movimientos sociales, un aspecto relevante es cuando estos se convierten en agentes de cambio, por ejemplo, para el derecho, en función de los mecanismos jurídicos activados; puesto que las demandas ponen en discusión los alcances de determinados valores constitucionales, como una estrategia para superar aquellas brechas de implementación de los derechos humanos que producen situaciones injustas. Lo interesante es ver cómo este tipo de fenómenos inciden en la resignificación y

reconfiguración del derecho; circunstancia que termina por impactar en la labor de las autoridades jurisdiccionales, tanto federales como locales.

Para enmarcar la trascendencia de este salto cualitativo en la gestión de conflictos por parte de los pueblos indígenas, debemos tener presente que durante cinco siglos estos pueblos han resistido a un dispositivo colonial que constituye una amenaza permanente a su continuidad histórica, sus territorios e instituciones; esto es así, porque la emancipación de América Latina no implicó el abandono de la lógica del colonialismo. De ahí que, la falta de reconocimiento del indígena como sujeto político en los Estados nacionales limitó su participación efectiva en la definición de la agenda pública; circunstancia que acarreó consecuencias adversas que se tradujeron en marginación.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se suscitaron diversos fenómenos que dieron contenido a su lucha reivindicatoria, como la internacionalización de la agenda autonómica de los pueblos indígenas; en este contexto surgieron los Convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Y para el siglo XXI, se inscribieron la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, y la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

En México, la reforma constitucional en materia indígena de 2001 es uno de los hitos más importantes, porque sentó las bases para la nueva política de reconocimiento. A pesar de sus limitaciones, la experiencia nos demuestra que las disposiciones jurídicas adquieren vida propia y se sujetan a procesos de interpretación y aplicación que ponen en evidencia sus fortalezas y debilidades; lo que termina por impactar en reformas posteriores, como ocurrió con la de 2015 que, entre otras, especificó que la autonomía política contempla el derecho para acceder y desempeñar cargos públicos y de representación popular.

Por ello, la emergencia indígena sentó un parteaguas para la evolución de la teoría política de los pueblos indígenas, la cual, en menos de tres décadas, ha

incidido en los procesos de reconfiguración y resignificación de los valores constitucionales; lo que ha motivado nuevas formas de movilización fundadas en el uso del lenguaje de los derechos reconocidos.

Lo anterior, opera en consonancia con el proceso de consolidación de la democracia en México que, para 1996, trajo consigo la judicialización del derecho electoral con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; lo que representó, entre otras, la posibilidad de someter al control de constitucionalidad los actos o resoluciones de las autoridades que afecten los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, circunstancia que se acompaña de un componente relevante: la de juzgar con perspectiva intercultural.

Ahora bien, se entiende que las subsecuentes reformas constitucionales en materia electoral de 2007 y 2014 consolidaron al Tribunal Electoral, porque fortalecieron y ampliaron sus facultades; sin soslayar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 atravesó todo el sistema de impartición de justicia en México, al consagrar el control de convencionalidad, para que todas las autoridades ajustaran sus actuaciones conforme a los tratados internacionales.

Por tales motivos, se tomará como referencia el periodo comprendido entre 1996 y 2016, ya que en estas dos décadas se inscribieron cambios sustanciales en la Constitución Federal en las materias indígena y electoral, que dibujaron un nuevo escenario para la gestión de conflictos relacionados con la autonomía política de los pueblos originarios; aunado a que dicho periodo corresponde a las dos primeras integraciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyas sentencias, en algunos casos, resultaron paradigmáticas por la instrumentación de remedios procesales novedosos.

Como estudioso del derecho me preocupa la forma en que los pueblos, comunidades y personas indígenas afrontan las diversas problemáticas que los acechan; más allá de la trascendencia e influencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional para la emergencia indígena, pusimos atención en aquellos casos donde las formas de acción fueron distintas, como lo es la vía legal.

En este orden de ideas, la experiencia profesional me puso a tono con lo que se resolvía en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; motivo por el cual, pude advertir que los movimientos indígenas tienen la oportunidad de dar un salto cualitativo en la solución de sus conflictos, a través del sistema de medios de impugnación de la materia.

Sumado a ello, este trabajo se incorporó al proyecto de investigación PAPIIT IN400418 “Los derechos humanos y los derechos de libre mercado frente a la crisis del Estado en América Latina: Argentina, Bolivia, Ecuador y México”, dirigido por la Dra. Ana Luisa Guerrero Guerrero y desarrollado en el Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México; lo que propició una amplia discusión de la tesis, precisamente, desde la interdisciplinariedad, porque quienes formamos parte del proyecto contamos con perfiles académicos distintos.

La investigación también ha sido discutida en el Seminario de dicho proyecto. Cabe agregar que, algunos avances de la investigación se han presentado en múltiples foros académicos nacionales e internacionales. Estas y otras circunstancias hicieron posible que la tesis se acompañara de un constante ejercicio de intercambio de ideas, que robusteció el proyecto desde una multiplicidad de horizontes.

Con este breve panorama, la tesis se planteó el objetivo de revisar las posibilidades que tienen los pueblos, comunidades y personas indígenas para gestionar sus conflictos por la vía judicial, mediante el uso del lenguaje de los derechos; reconociendo la labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuando resuelve controversias relacionadas con el derecho a la autonomía política, así como el papel de los pueblos indígenas para articular acciones contenciosas que proponen nuevos sentidos a los valores constitucionales, lo que los convierte en agentes de cambio para el derecho.

A efecto de fortalecer la hipótesis principal de la investigación, consistente en que los procesos que han conducido la reconfiguración y resignificación de la

política de reconocimiento de los pueblos indígenas y del sistema político-electoral en México, a partir de la última década del siglo XX, fueron determinantes para la aparición de movilizaciones legales indígenas en materia electoral, que representan un salto cualitativo en la gestión de conflictos de naturaleza autonómica, precisamente porque apelan a respuestas jurídicas actuales.

Al respecto, se recurrió a la genealogía jurídica, como método de investigación, para efectuar una exploración documental centrada en el hallazgo de los factores que incidieron en el cambio de la política de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y la judicialización del derecho electoral, a partir de 1996; ya que estas circunstancias fueron determinantes para la generación de casos paradigmáticos que resolvió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, particularmente, los casos de Cherán y San Francisco Pichátaro.

Aunado a ello, la exploración documental también se encaminó hacia la búsqueda de los antecedentes de los casos de Cherán y San Francisco Pichátaro, a fin de analizar los puntos clave que llevó a la máxima autoridad de la materia a resolver de la forma en que lo hizo; a su vez, esto nos permitió conocer cómo es que dichas comunidades construyeron su estrategia legal para obtener una sentencia favorable que, en buena medida, tocó fibras sensibles del sistema político mexicano.

Por tales motivos, la investigación se basó en hechos y no en supuestos, mediante un estudio metódico de los documentos relacionados con cada una de las dimensiones de que se compone la tesis; como lo son las reformas constitucionales en las materias indígena y electoral, así como los expedientes relacionados con los casos de Cherán y San Francisco Pichátaro.

Lo anterior, se reforzó con el análisis de los términos jurídicos que son clave en los procesos de cambio constitucional y las movilizaciones legales indígenas en estudio, así como de los efectos que desencadenaron; debido a que la reconfiguración de los valores constitucionales se trasladó en fenómenos jurídicos

particulares, como los casos de Cherán y San Francisco Pichátaro, que desencadenaron nuevos sentidos a dichos valores.

Se aplicó la teoría del caso, cualitativamente, para detectar términos, interpretaciones e integración de normas que, en su conjunto, se encaminaron a garantizar el derecho a la participación política efectiva de pueblos y comunidades indígenas.

También se empleó la teoría del constitucionalismo democrático, precisamente porque su lógica apela a un diálogo más sensible entre autoridades y gobernados, que nace de la idea de una Constitución que atiende las necesidades sociales e ideales de justicia, donde todos los actores de la sociedad tienen garantizada su voz; por ejemplo, con el cambio en la política de reconocimiento de los pueblos, comunidades y personas indígenas en 2001, tales sujetos tienen garantizada una agenda autonómica que debe hacerse respetar a través de una justicia intercultural.

Dicho desarrollo teórico-político permite explicar el hecho de que los tribunales están en oportunidad de construir puentes de entendimiento entre las disposiciones legales y la realidad social, aplicando criterios e interpretaciones con enfoques retrospectivos y prospectivos que respondan de mejor manera a las demandas de una sociedad plural como la nuestra.

A través del constitucionalismo democrático se revelan nuevos sentidos de los valores constitucionales, ya que esta lectura registra aspectos sustanciales del derecho aplicados a condiciones sociales concretas; puesto que afirma que las decisiones democráticas no son exclusivamente aquellas que se deducen del principio mayoritario. Así, los argumentos de las minorías se vigorizan, como ocurre en el caso de pueblos, comunidades y personas indígenas.

Desde un ámbito histórico jurídico, esto permite explicar la reconfiguración y resignificación de los valores constitucionales, a partir de contextos legales específicos. Recurrimos al estudio de los casos de Cherán y San Francisco

Pichátaro para mostrar el impacto del cambio en la política de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y la judicialización del derecho electoral, que va de la mano con el proceso de consolidación de la democracia en México.

En el primer capítulo se efectuó una depuración conceptual de la autonomía política indígena, la movilización legal indígena en materia electoral y el constitucionalismo democrático. De la autonomía política se hicieron algunas precisiones en torno a los sujetos, para luego identificar los aspectos sustantivos y adjetivos de la libre determinación; como el derecho a disponer la forma de gobierno interno, organización política, social y cultural, así como la capacidad para reclamar el ejercicio efectivo de alguna de las dimensiones que guarda ese derecho.

Respecto a la movilización legal, la mecánica de esta forma de acción colectiva se trasladó a la experiencia indígena, en busca de un concepto que contemple las especificidades del fenómeno cuando interactúa con la materia electoral; haciendo hincapié en el valor de los precedentes, desde una doble dimensión: prospectiva y retrospectiva. Esto es así, porque los precedentes tienen la suerte de convertirse en fórmulas para la solución de casos posteriores o experiencias que, como faros, guíen nuevas movilizaciones indígenas.

El constitucionalismo democrático es un lente que apunta a los aspectos sustanciales de la solución contenciosa de los asuntos relacionados con la autonomía política indígena; donde el proceso de la reconfiguración y resignificación del derecho se presenta como un espacio de diálogo entre autoridades y gobernados. Estos últimos juegan un rol de agentes de cambio, porque se reconoce su capacidad de influir en el discurso jurídico, ya sea para el cambio en la ley o el encuentro de nuevos sentidos en la misma; precisamente, porque parte de la lectura democrática de la Constitución.

El Capítulo Segundo está dedicado a las reformas constitucionales en materia electoral de 1996, 2007 y 2014, a fin de estudiar la evolución de la sistema integral de justicia electoral, del que forma parte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; entre otras, porque la judicialización del derecho electoral

abrió camino para la solución de las demandas político-electorales indígenas, vinculadas al ejercicio del derecho a la autonomía política. Cabe advertir que, el cambio en la Constitución se toma como factor determinante para la labor que desempeñan las autoridades jurisdiccionales de la materia.

La reforma de 1996 es un parteaguas en el proceso de consolidación de la democracia en México, que tuvo como un elemento central la judicialización del derecho electoral. En lo que corresponde al Tribunal Electoral, se destacó la trascendencia de la reconfiguración del sistema de justicia electoral y la introducción de mecanismos jurídicos más eficaces y confiables. Esta judicialización del derecho trajo aparejado el control de constitucionalidad, que comprendía la revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, tanto federales como locales.

El estudio de la reforma constitucional de 2007 se enfocó en resaltar aquellos aspectos que refrendaron al sistema de justicia electoral, particularmente, en lo que atañe al Tribunal Electoral; del cual, se propuso perfeccionar su facultad para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la reforma de 2014 se destacan cambios importantes en materia electoral, el hecho de que el Tribunal no haya sufrido alteraciones sustanciales es ya buen indicador de que su labor jurisdiccional se ha consolidado; antes bien, la instauración del procedimiento especial sancionador, simboliza el fortalecimiento de las atribuciones de la máxima autoridad de la materia. En este apartado fue insoslayable referirnos a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, porque la incorporación del control de convencionalidad fue un cambio que atravesó la actuación de todas las autoridades mexicanas; con lo cual se instauraron diversos mandatos constitucionales que modificaron los marcos de interpretación y aplicación del derecho.

El Capítulo Tercero se enfoca en la política de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, a la luz de las reformas constitucionales de 2001

y 2015, lo que nos sirvió para resaltar los puntos de intersección entre las materias indígena y electoral. La reforma de 2001 sentó las bases del Estado pluricultural de derecho y, por ello, es necesario detallar los puntos que conformaron la nueva agenda autonómica de los pueblos originarios; es decir, reconocer las dimensiones que guarda la libre determinación, con especial énfasis en la dimensión político-electoral de este derecho.

El apartado dedicado a la reforma constitucional en materia indígena de 2015 expone, entre otras, la afirmación de que la autonomía política de los pueblos originarios es una vía para acceder y desempeñar cargos públicos y de representación popular; circunstancia que no quedó clara en la reforma constitucional de 2001, pero que, por la vía judicial, se logró resolver.

Así, en los capítulos tercero y cuarto se abordaron los antecedentes de cada reforma constitucional, porque nos indican la influencia de los grandes acontecimientos en el cambio en la Constitución; la exposición de motivos y la discusión de las iniciativas en las cámaras nos permitieron profundizar en las razones del legislador para reconfigurar los valores constitucionales, identificando los temas pendientes, que no fueron otra cosa más que resistencia al cambio. Finalmente, en cuanto al contenido del decreto, visto como el punto medular de cada tema, se destacan aquellos aspectos que dieron contenido a la oportunidad de los pueblos y comunidades indígenas para la judicialización de sus demandas político-electorales.

Por último, el Capítulo Cuarto aborda los juicios ciudadanos SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-1865/2015, resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde un enfoque descriptivo que permite observar aspectos del derecho aplicados a casos en concreto; a fin de comprender el significado de una experiencia jurídica desde la óptica del constitucionalismo democrático y la movilización legal indígena en materia electoral.

Por tales motivos, se relatan los antecedentes relevantes en cada caso, para dar cuenta del salto cualitativo en la gestión de conflictos por parte de un movimiento

indígena; posteriormente, se tocaron aspectos importantes de la sustanciación de los juicios ciudadanos, reconociendo los criterios que se aplicaron para determinar la procedencia del asunto, así como el reconocimiento y restitución de un derecho.

En el caso de Cherán, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-9167/2011, se resolvió una interrogante crucial para el derecho, pues la Sala Superior determinó que la falta de reglamentación de un derecho constitucional no debe representar un obstáculo para el ejercicio de ese derecho, ni mucho menos puede vulnerarlo; de ser el caso, los tribunales pueden recurrir a la aplicación directa de la Constitución para la salvaguardar y proteger ese derecho. Esto debido a la falta de reglamentación del derecho a la libre determinación por parte del Congreso del Estado de Michoacán; ya que no estaba previsto un procedimiento para la elección de autoridades por usos y costumbres.

El caso de San Francisco Pichátaro, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-1865/2015, presenta, entre otras, la disyuntiva sobre el reconocimiento de que una submunicipalidad indígena tiene derecho a decidir libremente su condición política; circunstancia que contempla la dimensión económica del derecho a la autonomía para la preservación de sus instituciones comunitarias.

“Que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo proteja contra el fuerte y el arbitrario”

José María Morelos y Pavón

CAPÍTULO PRIMERO

NOCIONES FUNDAMENTALES EN TORNO AL DERECHO A LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE PUEBLOS INDÍGENAS, LA MOVILIZACIÓN LEGAL INDÍGENA Y EL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

1.1 La autonomía política indígena

El eje principal de esta investigación consiste en revisar el ensanchamiento de la autonomía política de los pueblos indígenas en México, primero, a partir del cambio en la Constitución Federal, para luego analizar cómo es que la movilización legal permite la resignificación de los valores constitucionales relacionados con el ejercicio efectivo de los derechos políticos de los pueblos indígenas. Todo esto en el periodo comprendido entre 1996 y 2016, debido a que en estas dos décadas se inscribieron cambios sustanciales en materia indígena y electoral que configuraron el contexto en que se registraron algunos casos paradigmáticos.

Antes de conceptualizar la autonomía política, se harán algunas precisiones en torno a las características genéricas que guardan los pueblos y comunidades indígenas, para identificar las semejanzas que guardan entre sí, más allá de sus diferencias. Después, se dará cuenta de los aspectos relevantes de la libre determinación y de la autonomía, para reconocer las dimensiones que guardan estos derechos.

1.1.1 Pueblos indígenas

En virtud de que los pueblos, comunidades y personas indígenas son titulares de los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno, es necesario establecer algunas características que permitan identificar a los sujetos y sus particularidades; aunque esto no implica, desde luego, la búsqueda de una definición exacta, sencillamente porque no la hay, a la vez que resulta inapropiada, porque cada pueblo tiene derecho para autodefinirse. A ello se suma el hecho de

que existe una inmensa diversidad de pueblos originarios en todo el mundo, por lo que “una definición estricta y cerrada siempre correrá el riesgo de ser demasiado amplia o demasiado restrictiva” (CIDH, 2010: 10); en todo caso, existen algunos criterios para considerar que algún grupo o individuo es indígena.

Una de las propuestas más influyentes en los desarrollos teórico-políticos de las últimas décadas, fue proporcionada en el informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Discriminación contra las poblaciones indígenas y otras poblaciones, José Martínez Cobo, la cual se articuló al tenor siguiente:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales (Garzón, 2016: 200).

De la definición del Estudio Martínez Cobo, se extraen tres criterios fundamentales: a) la continuidad histórica; b) la conexión territorial, y c) las instituciones. A partir de estos elementos es que se configuran otras definiciones cuando se habla de un pueblo indígena. No obstante, como ya lo mencionamos, cada pueblo tiene su específico modo de existencia, un “perfil cultural distintivo que es el resultado de una historia particular” (Bonfil, 2018: 57).

A partir de estas características, observamos que los pueblos y comunidades indígenas tienen su propia cultura, lengua, sistema normativo, cosmovisión e historia, entre otros, que articula a sus integrantes desde una lógica contrahegemónica que genera tensiones con el sistema mundial.

La mayoría de ellos mantiene un vínculo sólido con el medio ambiente y con sus tierras y territorios tradicionales. A menudo, estos grupos tienen en común

una historia de desarraigo de esas tierras y territorios, de sometimiento, destrucción de sus culturas, discriminación y múltiples violaciones de sus derechos humanos. Durante siglos, esos pueblos han padecido la falta de reconocimiento de sus instituciones políticas y culturales, lo que ha socavado la integridad de sus culturas. Asimismo, han sufrido las repercusiones negativas de los procesos de desarrollo, que han amenazado gravemente su supervivencia (APF y ACNUDH, 2013: 3).

Lo anterior se robustece con lo establecido por el artículo 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que establece que son considerados pueblos indígenas, aquellos que:

(...) por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Aunque el dominio colonial atraviesa a los pueblos indígenas, no puede decirse que sea algo que los defina; en todo caso, la resistencia a la pérdida de la propia cultura sería más digno de enarbolar. En este sentido, se debe partir del hecho de que son pueblos “cuya soberanía fue violentada por un proceso de conquista y colonización, y que han sido incorporados contra su voluntad al dominio de los Estados modernos” (Garzón, 2016: 199-200); corroborando así, que la continuidad histórica es uno de los criterios fundamentales para su identificación.

1.1.2 Libre determinación

La libre determinación, en términos generales, es el derecho que tienen las personas, en lo individual y colectivo, para “ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho” (Anaya, 2011: 49). No obstante, aunque existe el problema por “determinar quiénes son los sujetos de este derecho, y si implica

siempre el derecho a la secesión” (Garzón, 2016: 164), debemos decir que esta investigación se enfoca en el papel que juegan los pueblos y comunidades indígenas cuando ejercen su derecho a la libre determinación sin llegar al separatismo.

La lucha por el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas evidenció “las limitaciones de la perspectiva liberal de los derechos humanos y la posibilidad de completarse con otros enfoques del ejercicio del poder que responda a las raíces de diversidad” (Guerrero, 2016: 43); pero las tensiones también producen cambios, las cuales, en buena medida, impulsaron la transformación de los valores constitucionales, a través de un proceso de reconfiguración y resignificación.

En este orden de ideas, Anaya “los atributos de estatalidad o soberanía son, como mucho, instrumentales para la realización de estos valores, y no son la esencia de la libre determinación de los pueblos” (Anaya, 2011: 50); en todo caso, el aspecto sustancial de este derecho tiene que ver más con la forma en la que los pueblos y comunidades siguen sus procesos culturales con autonomía.

Los pueblos indígenas han ayudado a forjar una teoría política que considera la libertad y la igualdad no solo en términos de individuos y Estados sino también en términos de las diversas identidades culturales y órdenes políticos y sociales coexistentes. Según esta teoría política, la libre determinación no implica un Estado independiente para cada pueblo, pero tampoco se deja a los pueblos sin Estado con tan sólo los derechos individuales de los miembros de esos grupos. Por el contrario, los pueblos como tales, incluidos los pueblos indígenas, con sus propios tejidos orgánicos sociales y políticos, deben ser participantes plenos y en igualdad en todos los niveles de construcción y funcionamiento de las instituciones de gobierno bajo los que viven (Anaya, 2011: 50-51).

Esta teoría política ha tenido un desarrollo prolijo en el ámbito nacional e internacional durante las últimas tres décadas, propiciando una acelerada evolución

de los criterios fundamentales para el ejercicio efectivo del derecho a la libre determinación.

Partiendo de la necesaria complementariedad entre culturas, la libre determinación no es un derecho absoluto y “debe ejercerse con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe” (APF y ACNUDH, 2013: 22); lo anterior, con la finalidad de salvaguardar la dignidad de las personas indígenas y no indígenas.

Cabe señalar que la parte sustantiva de la libre determinación es el derecho que tienen los pueblos indígenas para definir “la constitución y desarrollo del orden institucional gobernante bajo el que viven y, además, de que ese orden de gobierno sea uno en el que puedan vivir y desarrollarse libremente de manera continuada” (Anaya, 2011: 52). En cierto sentido, la parte adjetiva tiene que ver con las medidas reparatorias aplicables, de acuerdo a las condiciones y circunstancias en que se afectan sus derechos.

Las pautas discriminatorias históricas y, en muchos casos, contemporáneas han estorbado el libre ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y han interferido en su capacidad de controlar las decisiones que repercuten en su vida cotidiana. Son numerosos los casos en los que la falta de una participación significativa de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones ha acarreado consecuencias nocivas, marginación y un legado de problemas económicos, sociales, culturales y físicos (APF y ACNUDH, 2013: 89).

Al hablar de la libre determinación, es imprescindible tocar el tema de la colonialidad que atraviesa a los pueblos indígenas porque nos conduce a repensar las circunstancias que han limitado la pervivencia de su cultura. La colonialidad, también identificada como colonialismo interno, es un mecanismo de control que ha facilitado “la opresión estructural y transversal contra los pueblos indígenas, lo que significa que la colonialidad está institucionalizada y diseminada en la práctica de la

sociedad y el Estado en general” (Garzón, 2016: 279). De ahí que, la formación de Estados independientes no implicó el abandono de la lógica de control colonial.

A fin de superar las limitaciones que sufren los pueblos indígenas en el ejercicio del derecho a la libre determinación, la reparación debe ser “adecuada a las circunstancias particulares y que refleje genuinamente la voluntad del pueblo o pueblos afectados” (Anaya, 2011: 52); ya que no pueden ser las mismas medidas reparatorias para todos los pueblos y comunidades indígenas.

1.1.3 La autonomía

La autonomía se compone del vocablo griego *autos* que significa mismo y *nómos* que significa ley, lo que hace alusión a la ley que se dicta uno mismo. En este sentido, se afirma que “un pueblo goza de autonomía si puede darse leyes a sí mismo” (Brugger y Schöndorf, 2014: 53). Dicho de otro modo, la autonomía es “la potestad de decidir la propia organización y ejercer funciones, públicas o privadas, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes” (RAE, 2016). De ahí que, lo que se busca es identificar los elementos de la potestad que tienen los pueblos indígenas para autodeterminarse.

Es preciso señalar que esta investigación comparte la idea de que la autonomía es la cara interna de la libre determinación; para efecto de no advertir connotaciones distintas cuando se haga referencia a dichos términos para argüir sobre el ejercicio de los derechos políticos por parte de los pueblos indígenas, dentro del marco constitucional del Estado mexicano.

La autonomía de los pueblos indígenas es el derecho a decidir, esencialmente, la continuidad histórica de la propia cultura, las dimensiones que guarda la conexión con sus territorios ancestrales y la forma en que se articulan sus instituciones. Este derecho se puede estudiar a partir de cinco horizontes de análisis: autoafirmación, autodefinición, autoadscripción, autodelimitación y autodisposición.

La autoafirmación o autoproclamación es la potestad que tiene un pueblo para declarar su existencia. Desde la perspectiva de Obieta Chalbaud, esta seguridad de existir en el mundo está dada a partir de “una realidad sociológica” que se compone de un elemento objetivo, que es la cultura, y uno subjetivo, que es la conciencia cultural (López, 2015: 50). En cierto modo, implica la facultad para reconocerse a sí mismo frente al otro.

La autodefinición se compone de aquellos elementos que permiten a un pueblo distinguirse de otro. Cada pueblo indígena está en aptitud de construir una definición de sí mismo, que sea suficiente y no redundante para mostrar las diferencias frente a otros pueblos. Al tocar esta dimensión de la autonomía, es ineludible considerar que va de la mano del concepto de autenticidad de una cultura, que demanda la consistencia entre las manifestaciones exteriores y “los deseos, actitudes, creencias y propósitos efectivos de sus miembros. Será tanto más auténtica cuanto responda de manera adecuada a disposiciones permanentes y profundas y no a otras cambiantes y pasajeras” (Villoro, 2004: 139). En todo caso, cada pueblo indígena está en oportunidad de establecer una definición auténtica de la propia cultura.

La autoadscripción es la manifestación de la voluntad de las personas, en lo individual o colectivo, que, ligadas por “un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena que se reconoce como tal” (TEPJF, 2014: 28). Al observar las dimensiones anteriores desde un punto más lejano, bien pueden agruparse en este último concepto; ya que la autoadscripción es el resultado de la afirmación y definición que los pueblos hacen de su propia cultura.

La autodelimitación es la capacidad que tiene un pueblo para definir los límites de su territorio tradicional y la conexión que tiene con el mismo; esto es así, porque “los pueblos indígenas tienen un vínculo estrecho con su tierra, su territorio y los recursos naturales, en los cuales se sustentan su identidad cultural, sus

conocimientos y su espiritualidad” (CIDH, 2017: 44). De ahí que, la defensa del territorio, es también la defensa de sus recursos y su forma de vida.

La autodisposición o autonomía política, es la posibilidad que tiene un pueblo para definir su forma de organización política, económica, social y cultural. A continuación, se profundizará más en esta dimensión de la autonomía.

1.1.4 La autonomía política indígena

Esta investigación considera que autonomía política y autodisposición son sinónimos que representan la facultad que tiene un pueblo indígena para decidir por sí mismo. De un análisis más detallado, tenemos que, una disposición significa aquella capacidad, fuerza, actitud o potencia para llevar a cabo una conducta o proceso; frecuentemente, se identifica que una disposición es duradera porque está dada a partir de la herencia. Una disposición se puede adquirir o producir, con fines duraderos o transitorios (Brugger y Schöndorf, 2014: 53). Así, un pueblo dispone sobre la forma de organización que más le convenga para garantizar su continuidad histórica.

En consecuencia, la autonomía política indígena es la capacidad para disponer sobre la forma de organización interna, la aplicación de un sistema normativo propio y la elección de autoridades de acuerdo con sus prácticas tradicionales. Además, se debe tener en cuenta que el acceso a la justicia del Estado es otro elemento del que disponen los pueblos indígenas para el ejercicio de su autonomía; por ello, esta investigación aborda algunos casos paradigmáticos que permitirán constatar que la movilización legal es un mecanismo para salvaguardar el derecho a la autonomía política.

La autodisposición se puede abordar, esencialmente, desde cuatro esferas: a) organizacional; b) normativa; c) política, y d) de acceso a la justicia (Ramírez, 2013: 50-51). La primera consiste en la capacidad para organizarse conforme a las instituciones y procedimientos que determinen para sí mismos, en lo político, social, económico y cultural.

La autodisposición normativa se refiere a la aplicación de sistemas normativos internos en la solución de los conflictos en las comunidades; frecuentemente, estos sistemas “se reproducen en sus idiomas y con sus maneras de ver, sentir y pensar el mundo, se caracterizan por concebir, aprobar y aplicar sus normas consuetudinarias para regular” sus relaciones interpersonales (González, 2018: 24).

En cuanto a la autodisposición política, debemos considerar que,

Los pueblos indígenas poseen una larga tradición de autogobierno, métodos independientes de adopción de decisiones y autosuficiencia institucional. Aunque las circunstancias específicas son muy diversas, a lo largo de su historia los pueblos indígenas del mundo han ejercido lo que ahora se denomina el derecho a la libre determinación como un derecho intrínseco, derivado de sus estructuras políticas, económicas y sociales, así como de sus culturas, tradiciones espirituales, historia y filosofía (APF y ACNUDH, 2013: 89).

Pese al dominio colonial, los pueblos indígenas han podido resistirse a la pérdida de la propia cultura mediante la experiencia del autogobierno; aunque por un largo tiempo sólo haya sido considerada como una circunstancia de hecho y no de derecho. En la actualidad, la posibilidad para autogobernarse tiene una base constitucional y convencional que permite la institucionalización de la toma de decisiones al interior de una comunidad.

El derecho a la autonomía política posibilita una forma de organización alejada de los esquemas ordinarios del Estado liberal, con la finalidad de fortalecer la participación política de los pueblos indígenas. Esto tiene su razón de ser porque históricamente “las comunidades indígenas y sus miembros se han visto privados frecuentemente de la participación completa y efectiva en los procesos políticos que han intentado gobernarlos” (Anaya, 2011: 56). Por ello, el autogobierno también es una respuesta a las problemáticas que afectan a los pueblos indígenas, como la pérdida de sus territorios ancestrales y la explotación de sus recursos.

Dentro de los rasgos más comunes en torno a las experiencias de autogobierno en México, destaca:

(...) la elección de autoridades en asamblea como instancia de decisiones y búsqueda de consensos, el ejercicio del cargo es visto como servicio y no como privilegio, los cargos son honoríficos y obligatorios y se basan en relaciones de reciprocidad, el prestigio es el principal rédito por la cantidad de servicios prestados, y que también funciona como mecanismo de diferenciación social, la sanción por el incumplimiento de cargos (Zegada, 2012: 16).

El derecho a la autonomía también tiene una dimensión externa que corresponde a la “facultad de participar en los órganos de representación de las entidades federativas y a nivel federal” (González, 2018: 17); derecho que se reconoció expresamente en la Constitución Federal hasta 2015, lo que implica una obligación de las autoridades tanto en lo federal, como en lo local, para garantizar el acceso a los cargos públicos y de representación popular.

1.2 La movilización legal indígena en materia electoral

1.2.1 Los movimientos indígenas

La resistencia que los pueblos indígenas han mantenido durante cinco siglos frente al colonialismo, en sus versiones externo e interno, debe entenderse como un elemento crucial para la continuidad histórica, la preservación de territorios y la reproducción de sus instituciones; aun y cuando ello ha implicado diversos modos de confrontación con los grupos dominantes.

Antes que los españoles llegaran a tierras del continente americano, en ella no habitaban indígenas, sino grandes sociedades con culturas diferentes y un alto grado de desarrollo que truncó la invasión europea. El indio o indígena es un concepto inventado por los invasores con propósitos muy claros. En primer lugar, buscaban diferenciarse de quienes con todo derecho habitaban estas tierras cuando ellos llegaron a ocuparlas sin tener ninguno (López, 2008: 15).

Esa trasgresión sistemática persistió a pesar de la emancipación de los Estados latinoamericanos, ya que el pacto político en el que se fundaron no tomó en cuenta la voz de los pueblos originarios (López, 2008: 19), pues la cultura dominante determinó que su lugar en el mundo debía reconstruirse a partir de un proceso de integración al nuevo proyecto político nacional que implicaba la progresiva pérdida de la propia cultura, sus instituciones y territorios ancestrales.

De este modo, las tensiones o conflictos han sido permanentes y, en ocasiones, dan lugar a movilizaciones, algunas de ellas con un alto grado de violencia, al momento de confrontarse con el Estado, lo que desgasta a las comunidades, pone en riesgo la vida y termina por generar rupturas internas. A pesar de ello, la resistencia indígena no se detiene, lo que ha permitido la construcción de nuevos caminos para defender sus demandas.

Las movilizaciones en favor de los derechos de los pueblos originarios se posicionaron hacia la década de 1960, con la articulación de muchas organizaciones no gubernamentales indígenas que, a nivel nacional e internacional, evidenciaron

“la discriminación y violación sistemática de los derechos humanos que padecen los pueblos indígenas del mundo entero” (APF y ACNUDH, 2013: 4). Estos movimientos cobraron mayor fuerza hacia la década de 1990, en la coyuntura de los festejos del quinto centenario de la colonización española.

En buena medida, la lucha de los movimientos indígenas ha hecho frente a diversas problemáticas como las que desencadena el extractivismo; el despojo de territorios; el desplazamiento forzado; el control político, y la aculturación, entre otros. Razón por la cual, el papel preponderante que han jugado los pueblos indígenas consiste en la formulación de planteamientos más profundos para la preservación de sus territorios ancestrales y la cultura propia, por ejemplo:

(...) por los métodos de lucha que han utilizado para hacerse presentes- la mayoría de las veces de manera pacífica pero cuando esto no es posible de manera violenta- pero también porque sus demandas para ser posibles requieren de una transformación profunda de los Estados nacionales y sus instituciones, que prácticamente nos llevaría a la refundación de los Estados en latinoamérica” (López, 2008: 11).

En ese contexto, la aparición de nuevos movimientos indígenas ha fomentado el desarrollo de “una nueva intelectualidad nativa, cuyas demandas colocaron en el centro del debate nacional el tema del derecho a la diferencia y el reconocimiento de la autonomía” (Singer, 2013: 12). Esto explica cómo algunos pueblos indígenas, a pesar de la transcendencia del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, decidieron movilizarse de otra forma antes de llegar a un nivel tal de confrontación directa con el Estado mexicano (Bailón y Brokmann, 2011: 61) pues en algunos casos han preferido la vía jurisdiccional para la solución de sus controversias.

1.2.2 La movilización legal

Con la emergencia indígena en América Latina de finales del siglo XX (Martí, 2011: 165) los movimientos indígenas encontraron nuevas formas de acción, que

representan ese salto cualitativo “que ha transformado todas las miradas de que disponía la ciencia social, la jurisprudencia incluida. Ya no es posible, en América Latina, hacer ciencias sociales al margen” de la cosmovisión de los pueblos originarios, mucho menos puede haber una justicia social sin ellos (Correas, 2007: 17). Buena parte de esto es posible, para México, gracias a que el discurso reivindicatorio de los movimientos indígenas logró influir en la reforma de la Constitución Federal.

Por ello, coincidimos en que los movimientos sociales “son un medio privilegiado de cambio social, ya que gracias a ellos se socializan valores que, poco a poco o de golpe, promueven nuevas prácticas sociales” (Garza, 2011: 109); acotando que el impulso que origina una movilización va más allá de “reacciones puntuales a agravios puntuales” (Galafassi, 2011: 22-23). Esto es así, porque, regularmente, el factor detonante de una movilización se encuentra en el límite de adversidades que un grupo llega a soportar antes de organizarse; dicho de otro modo, el surgimiento de un movimiento da lugar al reposicionamiento de las demandas postergadas.

Si bien, las movilizaciones de finales del siglo XX provocaron “una fiebre legislativa en donde se legislaba más que para reconocer derechos, para que la clase política no perdiera legitimidad” (López, 2008: 29), debemos tener en cuenta que un cambio en la Constitución “adquiere vida propia” (Navas, 2015: 214); en consecuencia, la pertinencia de estudiar la movilización legal indígena, específicamente, en materia electoral, se da a partir del análisis del escenario que se generó con las reformas constitucionales en las materias electoral e indígena, pues la judicialización del derecho electoral hizo posible la justiciabilidad de los derechos político-electorales de los pueblos originarios.

Es un hecho que los conflictos pueden originar movimientos sociales, pero lo relevante del caso consiste en observar cómo estos se convierten en agentes de cambio cuando utilizan nuevos mecanismos, como los que están dados a partir del reconocimiento de ciertos derechos; en este marco, la relevancia de estas acciones

radica en que “cada vez más son los valores los que se ponen en discusión” (Garza, 2011: 113-114) como una estrategia para el logro de determinados objetivos. Para ello, no debemos pasar por alto que el papel de las autoridades jurisdiccionales está condicionado a la “existencia de valores constitucionales” (Fiss, 2007: 31); los cuales son susceptibles de someterse a un proceso de resignificación.

Por ende, un aspecto fundamental de la movilización legal es que incide en la reconfiguración del derecho, pues “al definir y presentar sus reivindicaciones en términos legales, los movimientos producen nuevos conceptos e interpretaciones constitucionales que en ciertos casos pueden ser incorporados por las cortes a la jurisprudencia constitucional” (Ruibal, 2015: 180-181). Esto es así, porque la tarea del juzgador consiste en dotar de significado a las disposiciones legales; razón por la cual, “la adjudicación debería ser concebida como el proceso mediante el cual se revela o se construye este significado” (Fiss, 2007: 35).

En este orden de ideas, cuando los movimientos pretenden influir en lo legal deben trasladar sus demandas al campo jurídico, mediante el uso del lenguaje de los derechos; ello implica que, “cuando un movimiento intenta cambiar el ordenamiento normativo, debe presentar sus reclamos en la esfera pública como congruentes con los principios constitucionales vigentes y fundamentales para la sociedad” (Ruibal, 2015: 183), por ejemplo, la libre determinación de los pueblos indígenas.

1.2.3 Movilización legal indígena

La teoría de los movimientos sociales permite explicar la forma en que un conflicto se posiciona como un agente de cambio. Considerando que el neoconstitucionalismo latinoamericano abrió la puerta a nuevas prácticas discursivas como la movilización legal indígena, es que se puede observar la forma en que el uso del lenguaje de los derechos mientras “va dando contenido, o bien, va vaciando del mismo a los contenidos de los derechos textuales, incide sin duda en su efectividad para regir las relaciones sociales” (Navas, 2015: 215); dicho de

otro modo, la movilización legal impacta en la resignificación y reconfiguración del derecho.

Para desglosar los elementos del nuevo paradigma en estudio (Garza, 2011: 109), es decir, el de la movilización legal indígena, partimos del hecho de que los *sujetos* son los pueblos indígenas, cuyo *contenido* de sus movilizaciones, esencialmente, va dirigido hacia una mejor gestión de sus recursos, apelando a un *valor* fundamental que es la libre determinación; lo interesante son los *modos de actuar* en los que sostienen sus luchas, pues al interior la construcción del movimiento se da, frecuentemente, por asambleas comunitarias y al exterior mediante acciones colectivas contenciosas.

En el entendido de que la teoría de los movimientos sociales “puede aportar una perspectiva privilegiada sobre la formación de intereses que intentan influir en el campo legal, así como sobre la construcción social de una parte de los conceptos y argumentos legales que llegan a las cortes” (Ruibal, 2015: 181), es que las comunidades indígenas desarrollan su propia interpretación a la que podemos llamar labor hermenéutica para redimensionar los derechos que les fueron reconocidos.

Cabe aclarar que la movilización legal indígena a la que haremos alusión será la de tipo electoral, porque es uno de los mejores caminos para la gestión de conflictos relacionados con la autonomía política; pues, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional de la materia, decide en forma definitiva e inatacable sobre los diversos medios de impugnación que se someten a su arbitrio, cuyas sentencias:

(...) obligan a las autoridades legislativas, administrativas o ejecutivas de todos los órdenes de gobierno a ajustar sus actuaciones al orden jurídico. Muchos de esos casos presentan serias y difíciles complicaciones derivadas de la naturaleza propia de la materia electoral, que involucra factores sociales, culturales y políticos, que se agravan cuando se trata de revisar su apego al derecho (Alanis, 2008: 10).

Concatenado a lo anterior, una consecuencia favorable de la nueva política de reconocimiento, instaurada con la reforma constitucional en materia indígena de 2001, es que los pueblos indígenas progresivamente han optado por el uso del lenguaje de los derechos para robustecer y posicionar su agenda autonómica. De ahí la pertinencia para considerar que los pueblos originarios con mayor frecuencia acuden a la movilización legal para la defensa de sus reivindicaciones políticas.

Debemos arribar al convencimiento de que los pueblos indígenas pueden ejercer su derecho a la autonomía al proponer nuevos sentidos a los valores constitucionales; pues, en un Estado “que reconoce el pluralismo cultural, la norma (antes, durante y después de su aprobación), es un espacio de lucha por el consenso” (González, 2010: 240). Esta circunstancia empata con el constitucionalismo democrático, ya que si diluimos la idea del monopolio de la interpretación constitucional, concretamente esa interpretación que se construye desde el argumento de las mayorías, se dará una voz efectiva a los grupos que históricamente habían sido callados.

Además de lo anterior, la movilización legal indígena en materia electoral es un puente que nos permite analizar la convergencia entre la política de reconocimiento de los pueblos originarios y el proceso de consolidación de la democracia en México a partir de la última década del siglo XX, hacia la efectiva justiciabilidad de la autonomía política indígena. Así, desde la óptica de la movilización legal indígena y el constitucionalismo democrático, podemos revisar en qué casos han pasado de la movilización política a la movilización legal, por medio del uso del lenguaje de los derechos que fueron reconocidos mediante las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas constitucionales que abordaremos en esta investigación muestran la oportunidad legal de los pueblos y comunidades indígenas para la judicialización de sus demandas político-electorales; oportunidad que, desde el enfoque de los movimientos sociales contempla aquellas disposiciones procedimentales para el efectivo acceso a la justicia “así como aspectos más

contingentes, vinculados con la receptividad de los tribunales hacia los reclamos de los movimientos sociales” (Ruibal, 2015: 190). Este último aspecto tiene que ver con todo el andamiaje que se ha construido en el poder judicial para que las autoridades jurisdiccionales juzguen con perspectiva intercultural.

Con este escenario, la movilización legal es una gran opción que, al resolver conflictos relacionados con la autonomía política, también impacta en la construcción de un mejor cauce para el proceso de reconfiguración y resignificación del derecho; pues el derecho también se construye democráticamente.

1.2.4 Las acciones colectivas contenciosas

Dentro de los propósitos de esta investigación se encuentra el análisis de la gestión de conflictos de naturaleza autonómica, concretamente, cuando se configura la dimensión contenciosa de una acción colectiva. Cabe considerar que las nuevas prácticas discursivas de los movimientos indígenas producen acciones que no dependen del objetivo principal; es decir, la “definición de un objetivo no determina en modo alguno la elección de una forma particular de acción, ni viceversa: una forma de acción no determina la posibilidad de lograr algún objetivo concreto” (Garza y Sánchez, 2017: 14). Más adelante, se observará que en el caso de Cherán se demandó que la elección de sus autoridades se hiciera por usos y costumbres, aunque el objetivo primordial consistía en frenar la explotación de los recursos maderables.

Una acción colectiva es el “resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones” (Melucci, 1991: 358); bajo este esquema, destacan aquellas acciones relacionadas con la agenda autonómica de los pueblos originarios, precisando que el concepto de acción colectiva que se utiliza en esta investigación es el que se construye desde la teoría de los movimientos sociales.

Al abordar los nuevos movimientos sociales:

Boaventura de Sousa enfatiza que la definición más generalizada es considerarlos estructuras de acción colectiva que se reproducen desde la base, capaces de producir las metas autónomas de movilización, la asociación y la representación simbólica de tipo económica, política y cultural (Brito, 2017: 56).

Cuando los movimientos sociales se convierten en un instrumento para el cumplimiento de ciertas metas, “las formas de acción no están determinadas por sus objetivos sino que, por el contrario, pueden ser libremente elegidas, en atención a las más diversas consideraciones” (Garza y Sánchez, 2017: 14); de ahí que, la vía jurisdiccional en materia electoral ha sido una opción para garantizar el derecho a la libre determinación.

De este modo, un conflicto tiene la suerte de ser un detonante para la acción colectiva, por ende, “se generará un movimiento social en tanto los individuos y los grupos cuenten con los recursos organizacionales necesarios para su formación” (Galafassi, 2011: 11); para tal efecto, esos recursos están garantizados en la Constitución Federal, como lo es el derecho al autogobierno.

Aunque el discurso de los derechos humanos es visto “como mera retórica de los poderes fácticos, la acción colectiva los va de alguna forma modelando, a pulso y lentamente” (Navas, 2015: 215). Si bien “la forma privilegiada de acción colectiva era la política” (Garretón, 2002: 10), ahora vemos que los pueblos indígenas, con mayor frecuencia, han optado por la vía legal para la gestión de sus conflictos.

Esto es así, porque en los casos donde la movilización dirige a modificar “la estructura de la toma de decisiones, la acción colectiva implica la redefinición de las fronteras existentes en esa organización” (Melucci, 1991:360); tal y como ha ocurrido en los municipios donde los pueblos indígenas han optado por la elección de sus autoridades por usos y costumbres, lo que de algún modo ha impactado en la forma de organización de las elecciones para cargos de representación popular en nuestro país.

Si diferentes formas de acción pueden contribuir al logro de un mismo objetivo, vemos que la judicialización del derecho electoral y el cambio en la política de reconocimiento de los pueblos originarios han permitido que los asuntos relacionados con la autonomía política se resuelvan en un tiempo breve.

1.2.5 La función del precedente judicial

La movilización legal tendrá sentido en la medida en que resulte ser el medio idóneo para la gestión de los conflictos; sin olvidar que “la solución de las controversias concretas permite detectar los problemas no reglamentados en la ley o regulados de manera insuficiente” (Alanis, 2008: 5). Por ello, la importancia de abordar la función de los precedentes judiciales radica en que se convierten en modelos para la acción colectiva contenciosa; ya que “la aplicación de las lecciones del pasado para la resolución de problemas del presente y futuro, es parte básica de la razón práctica del ser humano” (MacCormick y Summers, 2016: 13).

Cuando una autoridad judicial decide sobre un caso, lo hace desde una dimensión prospectiva o retrospectiva. En el primer caso, la resolución mira hacia el futuro con la intención de establecer criterios o remedios procesales que sirvan para la solución de casos análogos; mientras que “la orientación retrospectiva está presente cuando una Corte concentra su atención única o principalmente en la resolución de cuestiones concretas originadas en un caso único concreto” (Taruffo, 2016: 413-414). No obstante, aunque un precedente pueda combinar ambas dimensiones, siempre habrá una que tenga mayor peso sobre la otra.

Algunas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han sido trascendentales por la técnica jurídica para aplicar los controles de constitucionalidad y convencionalidad de actos y resoluciones; así, puede darse el caso de que se resuelva la inaplicación de una ley que es contraria a la Constitución o se declare la ilegalidad de los actos emitidos por las autoridades de la materia, en ejercicio de sus funciones.

La labor del Tribunal Electoral no se limita, en ese sentido, a decidir un caso concreto, va más allá, pues hace efectivo el propósito de la función jurisdiccional, ya que sus fallos dotan de seguridad jurídica, cohesión, vigencia y aplicabilidad al derecho electoral a nivel nacional (Alanis, 2008: 10).

Si bien, sólo la jurisprudencia es obligatoria en nuestro sistema jurídico, en términos de lo dispuesto por los artículos 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es interesante advertir que las sentencias que se vuelven precedentes, de facto tienen un determinado grado de vinculatoriedad que puede medirse a partir de la siguiente “la lista de factores” (Marshall, 2016: 443-444):

- a) El rango jerárquico de la Corte.
- b) Si la decisión es simplemente de un Panel o del pleno.
- c) La reputación de la Corte o del juez que redacta la opinión.
- d) Cambios en el trasfondo político, económico o social desde la decisión previa.
- e) Profundidad de los argumentos de soporte en la opinión.
- f) La edad del precedente.
- g) La presencia o ausencia de disidencia.
- h) La rama del derecho involucrada (por ejemplo, un precedente que tiene mayor peso en el derecho de la propiedad que en el derecho de la responsabilidad extracontractual).
- i) Si el precedente representa una tendencia.
- j) El grado de aceptación del precedente en las obras académicas.
- k) Los efectos del cambio jurídico en las áreas relacionadas.

El carácter jerárquico de la autoridad se relaciona con la “dimensión vertical del precedente” (Taruffo, 2016: 408), que se explica a partir de la influencia que tiene la máxima autoridad de la materia sobre las de rango inferior; como ocurre en el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, específicamente, a través de su Sala Superior, respecto a las Salas Regionales y los Tribunales Locales.

1.3 Constitucionalismo democrático

Para analizar los efectos de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las materias indígena y electoral, registradas a partir de la última década del siglo XX, se sugiere hacerlo desde la óptica de los postulados básicos del constitucionalismo democrático; debido a que este desarrollo teórico-político nace de la idea de una Constitución que es sensible a las necesidades sociales e ideales de justicia, aunado al hecho de que en la interpretación-aplicación del derecho, dicha lectura aporta la idea de un diálogo más sensible entre autoridades y gobernados.

A esta investigación le interesa ver cómo opera ese diálogo vía jurisdiccional, ya que los tribunales están en oportunidad de tender puentes entre las normas constitucionales y la realidad social para la solución de las controversias, aplicando criterios que responden de mejor manera a las demandas de una sociedad plural.

De este modo, se abordan los aspectos más importantes del constitucionalismo democrático, con la finalidad de mostrar las virtudes de esta lectura teórico-política y su aplicación al entendimiento de los casos estudiados.

Como una cuestión previa, es necesario recordar algunas nociones fundamentales sobre lo qué es constitución y democracia, para luego revisar, de manera sucinta, el fenómeno del neoconstitucionalismo; tenemos presente que neoconstitucionalismo y constitucionalismo democrático son dos corrientes que se entrecruzan en esta época y bastará mencionar algunos elementos del neoconstitucionalismo para saber por qué se le dará mayor preponderancia al constitucionalismo democrático.

1.3.1 Constitución

Una Constitución es un proyecto que consagra “las decisiones políticas adoptadas por la soberanía popular” que define los derechos de las personas y la estructura y funcionamiento del sistema político; por lo que resulta ser “la expresión

y el producto de las relaciones de poder” al interior de un Estado. Aunque dicho proyecto busque transformar la realidad, debe ser responsable y sensible con el presente (Navas, 2015: 213-214) y el pasado.

Para definir la relación entre Constitución y constitucionalismo, debemos decir que la Constitución es un conjunto de reglas de rango superior, mientras que el constitucionalismo es la forma en que concebimos ese conjunto de reglas (Salazar, 2006: 72). La lectura a la que se adscribe este trabajo, será la del constitucionalismo democrático.

Un rasgo característico de las constituciones latinoamericanas, promulgadas o reformadas en tiempos recientes, es que consagran un “constitucionalismo aspiracional”, por el cual se define el rumbo que el país quiere tomar. Tanto el descontento de la sociedad, como el derecho internacional de los derechos humanos han incidido en la incorporación de nuevos derechos y principios, así como en la implementación de acciones afirmativas “a partir del reconocimiento constitucional a sujetos de especial protección”, como los pueblos indígenas (García, 2015: 97-98). En este sentido, una Constitución también es un registro de las luchas que los pueblos han librado.

A través de la reconfiguración de la parte dogmática, el reconocimiento de la diversidad ha tomado más fuerza; mientras que, en la parte orgánica, la judicialización del derecho ha permitido la defensa de estos derechos, como el derecho a la autonomía política de los pueblos indígenas.

En resumen, los elementos comunes en estos procesos de reforma constitucional latinoamericana tienen que ver con: a) el ensanchamiento del listado de derechos y principios; b) la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos; c) el fortalecimiento de los mecanismos para la tutela judicial efectiva; d) el reconocimiento de la diversidad; e) la instrumentación de acciones afirmativas en pro de los grupos históricamente discriminados, y f) el proceso de consolidación de la democracia (García, 2015: 99-101).

El reconocimiento de la diversidad cultural modificó la forma de comprender la unidad nacional, mientras que la judicialización del derecho maximizó la tutela judicial efectiva, lo que ha permitido la sustanciación de las demandas indígenas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Si las fuentes del derecho no se hubieran reformado, sería prácticamente imposible hablar de lo que hoy queremos hablar: la evolución de la autonomía política a través de la movilización legal.

1.3.2 Democracia

La idea que tengamos sobre la democracia nos revelará “cuál es el sentido y la esencia de lo que pretendemos y esperamos de los ordenamientos democráticos” (Sartori, 1993: 23). Al analizar la relación que existe entre constitucionalismo democrático y diversidad cultural, es inevitable caer en la discusión sobre la naturaleza de la democracia (Post, 2014: 40), por las implicaciones subyacentes en torno a los ideales de libertad e igualdad de corte individualista que fundan la democracia liberal. Por ello, al promover el constitucionalismo democrático, también debemos reconfigurar nuestro concepto de democracia.

Para Sartori (1993: 253) existen dos tipos de democracia, una prescriptiva y otra descriptiva; una cosa es lo que pretendemos y otra es lo que tenemos en la realidad. Nos dice que “si encontramos suficientes semejanzas entre el ideal y lo real, entre prescripción y hechos, entonces diremos: esta es una democracia”.

Para evaluar qué es lo que esperamos en nuestro país, podríamos comenzar por la Constitución Federal, para reconocer las reglas y principios sobre los que se sostiene el sistema político mexicano. Por ejemplo, en el artículo 3º de nuestra Carta Magna se establece que la democracia no solamente se debe considerar como una “estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Si aceptamos la idea de que la democracia es un sistema de vida, podemos coincidir en que “los gobiernos, por ejemplo, no se convierten en gobiernos

democráticos por el solo hecho de realizar elecciones en virtud de las cuales gobierna la mayoría”, porque no es el único papel que juega la democracia. A mayor abundamiento, “es un grave error confundir democracia con procedimientos particulares de toma de decisiones y fallar en identificar los principales valores que la democracia, como forma de gobierno, busca representar” (Post, 2014: 72). Esto permitirá reforzar la idea de que la lectura democrática de nuestra constitución por parte de los juzgadores, también es democracia.

Si partimos de que la democracia tiene, cuando menos, cinco categorías de análisis: “la represión, la negociación, la representación, la participación y la mediación” (González, 1986: 3), debemos aclarar que esta investigación hará un especial tratamiento de la mediación en asuntos relacionados con la representación en materia indígena.

No se debe soslayar que “la democracia es la entrada del poder popular en el Estado” (Sartori, 1993: 207); aunque parezca difícil determinar cuál es la mejor forma de garantizar el acceso, ante la imposibilidad de que todos se involucren en las acciones de gobierno. Como se verá en este trabajo, una manera de solucionarlo se dirige hacia la creación de normas que garanticen un orden justo.

Es ineludible considerar que “la democracia es, finalmente, un ideal que vive de tensión ideal” (Sartori, 1993: 208), ya que surge del conflicto y su tarea incesante es evitarlo. En este sentido, la democracia se vuelve un instrumento político que permite la generación de acuerdos en torno al ejercicio del poder para el beneficio del pueblo, de ahí que sea un espacio abierto al diálogo en permanente construcción. Por consiguiente:

(...) en una democracia moderna, los ciudadanos son libres de participar en el discurso público para hacer que el Estado responda a sus ideas y valores, con la esperanza de que incluso si el Estado actúa de formas inconsistentes con aquellas ideas y valores, los ciudadanos puedan no obstante mantener su identificación con el Estado (Post, 2014: 76-77).

En este orden de ideas, en el artículo 26 constitucional se establece, entre otras, que la planeación para el desarrollo nacional será democrática; precisamente, recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para la democratización política, social y cultural de México, a través de los mecanismos de participación que se establezcan. En este punto, la participación es el valor predominante.

Un concepto de democracia basado en las formas, sería insuficiente para abarcar todos los aspectos donde se manifiesta. Aunque esta investigación no es un tratado sobre la democracia, era necesaria esta breve discusión para explicar cómo aterrizamos en un aspecto muy concreto como lo es la lectura democrática de la constitución vía jurisdiccional en asuntos electorales vinculados a la materia indígena.

Finalmente, para constatar que, de algún modo, el orden de los factores sí altera el producto, cabe precisar que por democracia constitucional o modelo democrático constitucional se entiende que es “aquél régimen (o forma de gobierno) en el que el ejercicio del poder de decisión colectiva (fundado en la atribución de derechos políticos a todos los miembros adultos de la colectividad) se encuentra formal y materialmente limitado” (Salazar, 2006: 57). Esto nos permitirá afirmar que la democracia constitucional, en tanto régimen, no es lo mismo que constitucionalismo democrático, en tanto desarrollo teórico-político que nos permite hacer una lectura de la Constitución que busca el bienestar del pueblo.

1.3.3 Neoconstitucionalismo

El constitucionalismo democrático, de algún modo, se considera como una vertiente del neoconstitucionalismo, por las implicaciones que tuvieron los procesos de reforma constitucional europea de la segunda mitad del siglo XX. De ahí la necesidad de hacer algunas precisiones en torno al contexto en el que se desarrolló el neoconstitucionalismo; ya que durante la posguerra se suscitó lo siguiente:

(...) una profunda reorganización del poder público y de las instituciones estatales, sobre todo de los países que habían resultado vencidos en la Segunda Guerra. Dogmática y orgánicamente sus sistemas constitucionales debieron ser intervenidos para borrar todo rastro de la dictadura y la represión de derechos y garantías que habían envilecido al derecho cuando fue puesto al servicio de la validación de medidas autoritarias (García, 2015: 103).

Hacia la segunda mitad del siglo XX se registró el primer momento histórico del neoconstitucionalismo, por un lado, Italia con su Constitución de 1947 y, por el otro, Alemania con su Ley Fundamental de 1949 (García, 2015: 103). El paso del Estado de Derecho Legal al Estado de Derecho Constitucional, trajo consigo la noción del derecho como garante de los derechos humanos, promoviendo “una nueva agenda teórica con un aparato conceptual idóneo” (Vigo, 2015: 362).

Con el fin de las dictaduras en España (1976) y Portugal (1978), se registra el segundo momento del neoconstitucionalismo; aquí se puede ver que las experiencias de Alemania e Italia fueron ejemplo para otros países que modificaron sus “instituciones públicas, formas de organización y control del poder, doctrinas judiciales y teorías jurídicas” (García, 2015: 104). El fin de las dictaduras supuso la entrada de la democracia.

El tercer momento del neoconstitucionalismo es el latinoamericano, pues en las dos últimas décadas del siglo XX algunos países de la región “empezaron a cambiar sus regímenes constitucionales o a introducir reformas que incorporaban elementos de estos procesos constituyentes en Europa” (García, 2015: 104). Si una de las agendas del neoconstitucionalismo es la democracia, se puede decir que en México el punto de partida se da con la reforma político-electoral de 1977.

Un aspecto destacado del Estado de Derecho Constitucional tiene que ver con la judicialización del derecho, que dotó a los jueces:

(...) el control de constitucionalidad sobre todas las normas jurídicas, incluidas la ley y hasta la misma Constitución. Para saber cuál es el derecho vigente se requiere de la jurisprudencia que va validando, corrigiendo y enriqueciéndolo al

mismo tiempo. La distinción entre creación e interpretación-aplicación, se diluye en tanto los casos van suscitando nuevas o ajustadas respuestas jurídicas (Vigo, 2015: 376-377).

En México la judicialización del derecho alcanzó a la materia electoral en 1996, momento a partir del cual el derecho electoral tuvo una notable evolución que impactó en la resolución de casos difíciles. Así, la reorganización de nuestra Constitución se ha dado a través de diversos momentos, buscando resolver aspectos del derecho que contrarían las necesidades sociales, políticas, económicas y culturales. En este orden de ideas, las reformas “no necesariamente erradican la injusticia, pero con frecuencia contextos y situaciones injustos se reconfiguran para prosperar en nuevos ambientes jurídicos” (García, 2015: 168).

En razón de que se hará un breve repaso de las reformas en materia electoral e indígena, era conveniente enunciar algunos aspectos del neoconstitucionalismo, en tanto que es una base teórica que nos explica el cambio en las constituciones; aclarando que nos centraremos en el constitucionalismo democrático, porque lo que buscamos analizar son los efectos del cambio, como lo es una lectura democrática de la constitución, una vez que ha sido modificada.

1.3.4 Constitucionalismo democrático

El constitucionalismo democrático es “uno de los desarrollos teórico-políticos más importantes en el constitucionalismo estadounidense de los últimos veinte años” (García, 2015: 145), que recoge las aspiraciones que los progresistas mantuvieron frente a los conservadores hacia las décadas de 1960 y 1970, en torno a una Constitución sensible a las necesidades sociales e ideales de justicia; fue una época que estuvo marcada por sendos ejemplos de impugnaciones normativas exitosas, resueltas por las Cortes Warren y Burger.

Después del icónico fallo Brown contra el Consejo de Educación (1954), que puso fin al sistema escolar dual, basado en criterios raciales, “las lecciones de la desegregación racial del sistema escolar fueron transferidas a otros contextos”, para

hacer frente a los abusos policiales, al maltrato en prisiones y hospitales mentales (Fiss, 2007: 25), así como el reconocimiento de la igualdad de género; a través de importantes movilizaciones, tanto políticas como legales.

Hacia la década de 1980, los conservadores articularon un frente para revertir los criterios de las Cortes Warren y Burger, denunciando que los precedentes “amenazaban las formas tradicionales de vida de los Estados Unidos” (Post y Siegel, 2013: 38). Después de ese pasaje conservador y regresivo, alentado por el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989), surgió la inquietud de académicos progresistas de reorientar el constitucionalismo; entre ellos, se encuentran Robert Post, Reva Siegel, Mark Tushnet, Larry Kramer y Jack Balkin, quienes adoptaron una postura más proactiva en torno a las formas de interpretar y aplicar la Constitución (García, 2015: 145).

1.3.4.1 Concepto

El constitucionalismo democrático es un desarrollo teórico-político que se funda en la lectura democrática de la Constitución, cuyos marcos de interpretación-aplicación del derecho son sensibles a las necesidades sociales e ideales de justicia.

La agencia colectiva es el pilar donde se sostiene el constitucionalismo democrático, porque “si nos preguntamos quién hace una constitución democrática, la respuesta tiene que darse en la primera persona del plural” (Post, 2014: 33); es decir, nosotros, el pueblo como entidad diversa, no excluyente, que debe expresarse a través de una voz compartida que se fortalece a través del consenso.

En este sentido, el constitucionalismo democrático, en tanto desarrollo teórico-político, insta a las Cortes a “reflejar e incorporar en sus fallos las perspectivas constitucionales de diversos organismos democráticos, con el fin de configurar de manera conjunta el significado del derecho constitucional mediante un diálogo constructivo” (García, 2015: 146); precisamente, esta última idea transforma

la noción del derecho como un territorio en disputa hacia un espacio de diálogo entre autoridades y gobernados.

Al diluirse la idea del monopolio de la interpretación constitucional por parte de los altos tribunales, el constitucionalismo democrático “aporta un punto de vista privilegiado para entender la naturaleza de la interacción entre los actores sociales y las cortes, así como el rol de los tribunales en la institucionalización de las demandas sociales” (Ruibal, 2015: 181); esto es así, porque los actores sociales están, en todo momento, en oportunidad de proponer nuevos sentidos a determinados valores, lo cuales resultan ser congruentes con los fines de la Constitución.

Dentro de la academia jurídica sólo recientemente han tomado real importancia las interpretaciones, los argumentos y las discusiones constitucionales, así como las expresiones críticas y propositivas que sobre el contenido del derecho constitucional tienen los ciudadanos por fuera de las cortes. Estas resignificaciones y reconfiguraciones en el derecho constitucional también ejercen influencia en su significado dentro de las cortes (García, 2015: 147).

Cuando los tribunales articulan puentes entre la norma fundamental y la realidad social, deben hacerlo dando una justa dimensión a cada extremo, así como a los puntos donde se entrelazan; ya que de eso se trata el diálogo que se propone. Al hacerlo así, los organismos jurisdiccionales no sólo responden al “Estado de derecho y los principios de legalidad y seguridad jurídica, sino también ante las perspectivas populares de los valores constitucionales” (García Jaramillo, 2015, pág. 147); de esta forma, la institucionalización de las demandas sociales implicará la incorporación de esos valores en el derecho. La eficacia, en todo caso, quedará supeditada a la fuerza e intención del reclamo.

Bajo este esquema los movimientos sociales se convierten en agentes de cambio, construyendo un discurso no institucional que en algunos casos logra influir en el sistema jurídico (Ruibal, 2015: 180); lo que implica pasar de la movilización política a la movilización legal.

A mayor abundamiento, el constitucionalismo democrático no sólo se concentra en estudiar el entendimiento del problema jurídico por parte de los movimientos sociales, también le interesa analizar cómo estos movimientos, “así como los debates públicos sobre la interpretación de la Constitución que se desarrollan por fuera de las cortes terminan teniendo influencia en el significado que dentro de las cortes se le otorga a la Constitución” (García, 2015: 149). Lo que puede incidir en la movilización cada vez más efectiva de la sociedad.

Por ello, representa un espacio de diálogo entre gobernados y autoridades, donde las discrepancias en cuanto al significado de las normas constitucionales fortalecen la autoridad de la Constitución, permitiendo “a personas con convicciones muy diferentes considerar que expresa sus compromisos más fundamentales y que constituye la norma fundamental”; si existe la suficiente confianza por parte de la ciudadanía, las resoluciones serán aceptadas, aún cuando difieran del significado propio de los demandantes sobre cuestiones constitucionales.

Una forma de motivar el cambio se da a partir de la impugnación de las normas (Post y Siegel, 2013: 34-35), donde el constitucionalismo democrático procure la justicia, si es preciso, a través de la búsqueda de nuevos sentidos a los valores constitucionales.

La importancia del poder judicial radica en la fuerza de sus resoluciones, para determinar que el contenido de una norma produce la discriminación indirecta o sistemática de los gobiernos, vista desde la redacción o aplicación de una norma jurídica aparentemente neutra y no discriminatoria, así como a la omisión legislativa, que no es otra cosa que el incumplimiento por parte de los congresos hacia los mandatos constitucionales para expedir o reformar leyes. En este caso, las autoridades jurisdiccionales han emitido sentencias “garantistas y progresistas que han tenido un impacto político y cultural e incluso fiscal, por lo cual se han agregado nuevas y complejas variables a la discusión constitucional latinoamericana” (García, 2015: 152); los casos de Cherán y Tingambato son un claro ejemplo.

1.3.4.2 Diversidad cultural y constitucionalismo democrático

El constitucionalismo democrático responde de mejor manera a una sociedad plural, porque el argumento de las mayorías deja de ser la única forma de sustentar las resoluciones de los tribunales, a fin de lograr “la satisfacción igualitaria de los intereses de todos” (García, 2015: 153). El constitucionalismo democrático no aceptará:

(...) que el objetivo definitorio de la democracia sea que las decisiones colectivas siempre, o normalmente, deban ser aquellas que la mayoría o una pluralidad de ciudadanos favorecería si estuviera informado y fuera racional por completo. Considera que el objetivo definitorio de la democracia es distinto, a saber, el que las decisiones colectivas sean tomadas por instituciones políticas cuya estructura, composición y prácticas tratan a todos los miembros de la comunidad como individuos, con una preocupación y respeto iguales (Dworkin, 2014: 201).

Desde luego, esto no implica la caída absoluta de la premisa mayoritaria; pues, cuando brinde certeza sobre las reglas democráticas, los fallos tendrán que ser acatados. De no ser así, debemos preferir los “procedimientos que las protegen y respetan mejor” (Dworkin, 2014: 201). Dicho sea de paso, el constitucionalismo democrático parece estar más identificado con una igualdad de resultados y no de condiciones.

Sobre el argumento de las mayorías, debe considerarse que “en las democracias latinoamericanas no son las mayorías las que están en las instancias de decisión política, sino pequeños pero poderosos grupos” (García, 2015: 151). Decirlo así, permitirá introducir la discusión de las restricciones históricas al ejercicio de la autonomía de pueblos indígenas, producto de la concentración del poder y la discriminación sistemática.

Dicha discriminación sistemática perdió fuerza con la movilización indígena de la última década del siglo XX, enarbolada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que tuvo dos efectos sustanciales para el derecho indígena: el primero

fue un compromiso político consignado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996), con la finalidad de construir una nueva relación entre los pueblos indígenas y el gobierno, y el segundo, fue el reconocimiento de la libre determinación a nivel constitucional (2001).

En este orden de ideas, el constitucionalismo democrático considera “que la identidad y el reconocimiento no debe procurar conseguirse homogeneizando legalmente las diferencias, sino a partir del reconocimiento a un pluralismo razonable entre las concepciones del buen vivir de los distintos grupos” (García, 2015: 101).

Este reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la judicialización del derecho electoral, van de la mano con algunas de las consecuencias importantes de las acciones interpuestas por grupos, como: a) el empoderamiento de tales grupos, ya que al presentar sus demandas los refuerza y unifica; b) al legitimarse sus intereses, dicha circunstancia los orilla a institucionalizarse para hacer valer sus derechos; y, c) la titularidad que de estos derechos tienen dichos grupos es reconocida por el Estado (Post, 2014: 48-49).

Es posible que, frente a las demandas reivindicatorias de los grupos históricamente discriminados, los más conservadores también usen el lenguaje de los derechos para oponer sus reclamos, apelando al marco legal que los movimientos utilizaron hacia la maximización de sus derechos (Ruibal, 2015: 185). En este punto, cabe advertir que, frecuentemente un proceso de movilización legal se enfrenta a una contramovilización, impulsada por los grupos dominantes, cuyos marcos de interpretación son distintos.

Hasta este punto el constitucionalismo democrático abona, entre otras, a la resignificación de la unidad nacional, a partir de la instrumentación del principio de interculturalidad, incorporado con la reforma integral en materia indígena a nuestra Carta Magna (2001); más adelante, en el Capítulo Tercero abordaremos algunos aspectos del mencionado principio.

1.3.4.3 Constitucionalismo democrático para México

Aunque el constitucionalismo democrático surge en el contexto que rodea la interpretación-aplicación del derecho constitucional estadounidense, sus efectos teóricos, doctrinarios, pedagógicos y jurisprudenciales (García, 2015: 145) son útiles para nuestro sistema jurídico; porque sus marcos de interpretación-aplicación son congruentes con la evolución de la función jurisdiccional, a la vez que se motiva la gestión de conflictos por medio de la movilización legal, circunstancia que, desde luego, fortalece el proceso de resignificación y reconfiguración de los valores constitucionales.

La judicialización del derecho en Latinoamérica, específicamente, desde México, ha colocado en el centro del debate al Poder Judicial, dotándolo de un fuerte protagonismo en asuntos políticos, debido a que los “asuntos que tradicionalmente eran decididos por medios políticos, y que se consideraban propios de la arena política, son ahora decididos por los jueces” (García, 2015: 151). Por ello, es que nos enfocaremos en el papel que ha jugado el Tribunal Electoral a partir de su incorporación al Poder Judicial de la Federación, en 1996.

La constitucionalización del derecho ha derivado en una progresiva judicialización de la política, porque cuando los derechos y principios irradian íntegramente la estructura del poder público debido al deber de interpretar toda la normativa conforme a la Constitución, se limita la soberanía del legislador y de los parlamentos y se obliga a todas las instituciones a seguir los dictados constitucionales (García, 2015: 152).

Así, se busca analizar cómo el constitucionalismo democrático permite definir uno de los cauces que las reformas constitucionales de las últimas tres décadas han propiciado para la evolución de los valores constitucionales: la diversidad cultural.

Es posible comprender las instituciones de otra cultura y, para ello, es necesario comprender lo siguiente:

(...) cómo sus miembros se comprenden a sí mismos, y cómo sus conceptos, prácticas e instituciones se relacionan con las nuestras. Esto significa que para comprender culturas extrañas debemos tener conceptos cuya aplicación no está limitada por las fronteras de nuestra cultura, que se aplican tanto a culturas extrañas como a las nuestras (Raz, 2013: 60).

Es oportuno echar mano del constitucionalismo democrático para la reconfiguración y resignificación de los valores constitucionales, una de las razones estriba en que la vía jurisdiccional sugiere mejores resultados porque resuelve aspectos más profundos del derecho positivo. Buscaremos constatar que una cara de la evolución de la autonomía política de los pueblos indígenas tiene que ver con los precedentes judiciales y, por ello, buscaremos la relación que existe entre movimientos sociales, constitucionalismo democrático y movilización legal.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA ELECTORAL DESDE 1996 HASTA 2016, A LA LUZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

2.1 Las reformas constitucionales en materia electoral

Las reformas constitucionales en materia electoral de 1996, 2007 y 2014, trajeron cambios sustanciales para el sistema político mexicano como el establecimiento y evolución del sistema de justicia electoral integral, del que forma parte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Esta judicialización del derecho constitucional, específicamente en materia electoral, permitió, entre otras, la institucionalización de las demandas de los pueblos indígenas sobre el ejercicio del derecho a la autonomía política.

El camino hacia la consolidación de la democracia en México representa “un proceso de evolución gradual, sistemático e integral de todos los ámbitos de su realidad social, política e institucional”, que requiere de un esfuerzo conjunto para su mejoramiento (Penagos, 2013: 126). Este proceso se expresa a través de diferentes momentos y agendas legislativas, razón por la cual nos centraremos en periodo concreto, que corresponde a la época donde surgieron múltiples puntos de intersección entre lo electoral y la autonomía indígena.

A pesar de que las modificaciones al orden constitucional en materia electoral se registraron a partir de la segunda mitad del siglo XX, es hasta la década de 1990 cuando se presentaron circunstancias reales de competencia electoral; para constatarlo, haremos un breve repaso a las principales reformas político-electorales.

Uno de los antecedentes más remotos en este proceso de democratización del sistema político mexicano es la inclusión de la participación política de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, para votar y ser votadas. En un primer momento, este derecho quedó limitado al ámbito municipal con la reforma

al artículo 115 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947.

Después, con la reforma a los artículos 34 y 115 constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, los derechos políticos de las mujeres tuvieron un reconocimiento pleno, al estipularse expresamente su calidad de ciudadanas mexicanas; con lo cual su participación política quedó abierta a todos los niveles de gobierno.

Luego tuvo lugar la creación de la figura de los diputados de partido acreditados mediante reglas de representación proporcional, con la finalidad de dar espacio a los partidos pequeños; esto, con motivo de la reforma a los artículos 54 y 63 de nuestra Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1963.

Más adelante, hubo cambios al orden constitucional que no implicaron mejores condiciones de competencia electoral, pues sólo se redujo la edad para el acceso a la ciudadanía o mayoría de edad (1969), así como la edad para ser diputado y senador (1972).

El primer cambio sustancial al sistema político mexicano vino con la reforma político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, por la cual se definieron las bases del concepto, naturaleza, prerrogativas, financiación y funciones de los partidos políticos y se instituyó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Sin embargo, este recurso sólo tenía efectos declarativos, pues la resolución se consideraba como “una opinión calificada, sin mayor fuerza vinculatoria entre las partes, que la sustentada en el peso moral” de la Corte (Galván, 2015: 45-46).

A partir de este momento la agenda democrática cobraría cada vez más fuerza, por ello se considera el punto de partida de la historia reciente de la justicia electoral en México.

Posteriormente, con la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986, se suprimió el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciéndose un incipiente sistema de medios de impugnación con la finalidad de garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a la constitucionalidad, así como a la legalidad.

En este contexto, se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo cuyas resoluciones eran de carácter obligatorio y sólo podían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara; que, precisamente, eran la última instancia en la calificación de las elecciones y sus resoluciones eran definitivas e inatacables.

En tales circunstancias, las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que recayeron a los recursos de queja que se interpusieron con motivo de las elecciones celebradas en 1988, no tuvieron eficacia, ya que “fueron revisadas y libremente revocadas o modificadas o simplemente ignoradas por los colegios electorales, al ejercer plenamente su facultad constitucional de última instancia” (Galván, 2015: 47).

De tal suerte, se inscribió una nueva reforma electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, con la cual se diseñó un tribunal dotado de autonomía que se denominó Tribunal Federal Electoral, que funcionó en pleno y en salas regionales, resolviendo en una sola instancia. Lo novedoso de este órgano jurisdiccional consistió en que sus resoluciones fueron obligatorias y no procedía juicio o recurso alguno en su contra, salvo aquellas que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral, las cuales podían ser revisadas y modificadas por los Colegios Electorales.

Cabe agregar que en esta reforma se estableció un sistema de medios de impugnación, del cual conocerían tanto el Tribunal como el nuevo organismo autónomo encargado de la organización de las elecciones que se denominó Instituto Federal Electoral; a través de este sistema se daba definitividad a las distintas

etapas del procedimiento electoral. Lo que en términos generales implicó un avance sustancial en la edificación del principio de imparcialidad en la contienda.

El impulso democrático logró que para el 3 de septiembre de 1993 se publicara una nueva reforma electoral en el Diario Oficial de la Federación, que puso fin a los Colegios Electorales, con lo cual el Tribunal Federal Electoral se constituyó como la máxima autoridad jurisdiccional electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable y con esto se dio fin a la calificación política de las elecciones.

Finalmente, con la reforma electoral, publicada el 19 de abril de 1994, se regularon aspectos relacionados con la organización de las elecciones y la integración del Instituto Federal Electoral, así como los requisitos para ser magistrado del Tribunal Federal Electoral. Hasta este momento, ya son palpables los esfuerzos por democratizar el sistema político-electoral de nuestro país.

2.2 La reforma política de 1996

2.2.1 Antecedentes

La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, trajeron un profundo clima de tensión que se convirtió en detonante para la generación de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, durante el primer semestre de 1994 (Woldenberg, 1998: 169). A pesar de que la jornada electoral y los resultados de las elecciones de ese año se desarrollaron en un ambiente de razonable tranquilidad, en los meses que siguieron los partidos opositores pusieron en el centro del debate una serie de fuertes críticas a las condiciones de competencia electoral como la equidad en la contienda, el financiamiento público, el acceso a medios de comunicación y la conformación del otrora Instituto Federal Electoral (Terrazas, 2002: 337-338).

Este escenario propició que el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León asumiera un compromiso desde su toma de posesión frente a los temas pendientes de la reforma política del Estado; pues, en su discurso inicial manifestó que nuestro país demandaba una reforma política definitiva, advirtiendo que “sin una profunda y consensuada reforma del Estado”, la violencia y la confrontación política eran latentes y de impredecibles dimensiones (Andrade, 1997: 12).

El compromiso se cumplió, a comienzos de 1995 se iniciaron las negociaciones para un acuerdo político nacional en el que participaron los partidos políticos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. El primer encuentro se celebró el 17 de enero en Los Pinos, ante la presencia del otrora presidente Ernesto Zedillo, con la participación de los representantes de los cuatro partidos políticos.

Aunque aquel año transcurrió en medio de fuertes tensiones, hubo algunos avances en las múltiples mesas de discusión para la reforma del Estado, lo que trajo como resultado que para los primeros meses de 1996 los temas ya estuvieran

definidos; no obstante, el retraso en el cierre de las negociaciones estuvo condicionada a la generación de otro tipo de acuerdos.

2.2.2 Exposición de motivos

Una vez logrado el consenso, el 26 de julio de 1996 se presentó la iniciativa de reforma integral en materia electoral ante la Cámara de Diputados, la cual fue suscrita por los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores, así como el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León.

En la exposición de motivos se partió del reconocimiento de los cambios al orden constitucional que se inscribieron en los comienzos de aquella década, los cuales transformaron la naturaleza de las instituciones político-electorales hacia el fortalecimiento y consolidación de la vida democrática del país, mediante el establecimiento de reglas que afianzan la pluralidad partidista, la equidad en la contienda y la participación ciudadana, a fin de proveer de mayor certeza, legalidad, transparencia e imparcialidad a la organización de las elecciones y la solución de las controversias.

En lo que corresponde al Tribunal Electoral, se destacó la trascendencia de la reconfiguración del sistema de justicia electoral y la introducción de mecanismos jurídicos más eficaces y confiables. Esta judicialización del derecho consagró el control de constitucionalidad en materia electoral para la protección de los derechos político-electorales, que abarcó, desde entonces, la revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

2.2.3 Dictamen de la Cámara de Diputados

El consenso fue de tal magnitud que el proceso legislativo transcurrió con celeridad, ya que para el 31 de julio de 1996 se sometió a discusión de la Cámara

de Diputados el Dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, respecto de la iniciativa con proyecto de decreto. Fue una sesión calificada como histórica, ya que el dictamen fue aprobado con 455 votos a favor y ninguno en contra.

Aunque el consenso fue unánime, los temas pendientes no se dejaron de lado. En el Diario de los Debates constan los diversos posicionamientos formulados sobre del proyecto; llama la atención lo dicho por el Diputado José Narro Céspedes del Partido del Trabajo, quien, sin hacer a un lado los grandes avances que implicaba la reforma, aprovechó para hablar de los temas que quedaron fuera, como el derecho de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades por usos y costumbres.

2.2.4 Dictamen de la Cámara de Senadores

La iniciativa pasó a la Cámara de Senadores y se sometió a discusión en la sesión pública celebrada el 1 de agosto de 1996; la cual también se aprobó por unanimidad, con 124 votos a favor y ninguno en contra. Durante la sesión, se dio lectura a un documento suscrito por diversos senadores del Partido de la Revolución Democrática, en el cual, entre otras, se criticó la falta de inclusión de todas las propuestas surgidas de los acuerdos de San Andrés Larráinzar; nuevamente se intentaba insertar la discusión de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Algunos autores sostienen que esta es la reforma de mayor relevancia por su integralidad, lo que da lugar a considerar que es un parteaguas en la consolidación de la democracia de nuestro país; aunado a que concurrieron dos hechos históricos sin precedentes: a) una iniciativa suscrita por el presidente de la República conjuntamente con los coordinadores de los grupos parlamentarios con representación en cada una de las Cámaras del Congreso, y b) que la iniciativa se aprobó por unanimidad en las dos Cámaras (Franco, 2013: 389).

2.2.5 Contenido del Decreto

El 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformó la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; se adicionó dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI y VII; y se derogó la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma de 1996 constituye un avance en la “construcción normativa y la concreción axiológica de la democracia mexicana” (Ávila, 1998: 299). Uno de los elementos centrales de la reforma fue la judicialización del derecho electoral, a través de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como un órgano especializado y máxima autoridad en la materia.

Los ejes rectores de esta judicialización son los principios de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales. A lo largo de este capítulo mencionaremos los aspectos más relevantes de la reconfiguración de la función del Tribunal, en la medida en que nos permita destacar la importancia de la labor jurisdiccional cuando se resuelven asuntos relacionados con la autonomía política indígena.

Otro elemento central, fue la reconfiguración del otrora Instituto Federal Electoral, al que se dotó de plena independencia y autonomía con la exclusión de la Secretaría de Gobernación. Para asegurar mejores condiciones de equilibrio político, sólo se permitió la participación del Poder Legislativo, así como de los partidos políticos, con derecho de voz, pero sin voto.

En lo referente a los partidos políticos, se modificaron las reglas de financiamiento público con la finalidad de mejorar las condiciones de competencia. De alguna forma, “esta reformulación de la relación dinero y política significó un cambio estructural en el sistema de partidos que pronto se tradujo en la implantación nacional de las principales fuerzas políticas” (Morales, 2008: 573). La equidad en la contienda también consideró el acceso a los medios de comunicación con fines electorales.

Otro gran avance fue el reconocimiento del derecho de asociación individual para tomar parte en los asuntos políticos del país, lo que daba fin a las prácticas de “afiliación colectiva”, que era crucial para la evolución del ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano (Becerra *et al.*, 1997: 81).

La reforma abrió la posibilidad para la interposición de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, por parte de los partidos políticos, nacionales y locales, de conformidad a lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución. En el mismo artículo se estableció que sería “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución”. Adicionalmente, como una forma de brindar certeza en los procesos electorales, se dispuso que la promulgación y publicación de leyes electorales, tanto federales como locales, fuera al menos noventa días antes del inicio del proceso electoral.

Con relación al sistema de medios de impugnación, además de la renovación de reglas y procedimientos, cabe destacar la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral.

Uno de los temas que se postergó fue el de las candidaturas independientes, que ya se consideraba clave para el fortalecimiento de los derechos político-electorales del ciudadano, a pesar de que no había razones suficientes para que los partidos políticos monopolizaran las postulaciones de candidatos a cargos de representación popular. Aunque se buscó fortalecer el régimen de partidos, podemos observar que en algunos casos estos no han logrado representar a cabalidad a los ciudadanos (Fix, 1998: 281). Tal circunstancia se ha visto reflejada en múltiples asuntos en materia indígena, donde los pueblos indígenas buscaron que se garantizará su derecho a elegir a sus autoridades por usos y costumbres, dejando a un lado, incluso, el sistema de partidos.

2.2.6 La justicia electoral en la reforma

La reconfiguración del Tribunal Electoral es el resultado del cambio progresivo de la Constitución encaminado hacia la búsqueda de “un sistema de calificación de elecciones regido por el principio de legalidad, esto es, un sistema recursal integral que confiera definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral”, en el que se garantice que los organismos electorales observen la ley en cada uno de sus actos (Peza, 1998: 423).

Superada la idea de que el Poder Judicial no debe mezclarse con la política (Becerra *et al.*, 1997: 144), el artículo 99 constitucional consagró al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la máxima autoridad de la materia para entrar al estudio de legalidad y constitucionalidad de actos y resoluciones; exceptuando las acciones de inconstitucionalidad de las leyes electorales, porque se consideró que es una facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La autonomía funcional del Tribunal Electoral hace que sus resoluciones sean definitivas e inatacables, lo que implica que “ninguna otra autoridad (incluida la Suprema Corte) puede revisarlas ni mucho menos modificarlas” (Orozco, 1998: 450). Todo esto a través del sistema de medios de impugnación previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracciones I a IX, de nuestra Carta Magna:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Con esta renovación de reglas y procedimientos, al Tribunal Electoral le correspondió sustanciar los juicios y recursos siguientes: a) Juicio de inconformidad; b) Recurso de apelación; c) Recurso de reconsideración; d) Juicio de revisión constitucional electoral; e) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y f) Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Tribunal y del Instituto Federal Electoral, respectivamente. A esta lista se incluye el Recurso de revisión, de carácter administrativo, cuya sustanciación permaneció a cargo del Instituto Federal Electoral.

Entre todo este andamiaje jurídico, haremos algunas precisiones en torno al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, porque es el medio que legitimó a la ciudadanía en general, en términos del artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (1996), para la salvaguarda de sus “derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

Enseguida, el artículo 80 de la mencionada ley estableció que el juicio ciudadano sería procedente cuando:

a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político–electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político–electorales a que se refiere el artículo anterior.

Cabe precisar que el inciso f) dejó abierta la posibilidad para el estudio de otro tipo de restricciones a los derechos político-electorales. La relevancia es que la interposición del juicio ciudadano procede en contra de actos y resoluciones de las autoridades electorales, tanto federales como locales; circunstancia que lo convirtió en el medio idóneo para resolver un sinnúmero de inquietudes ciudadanas. Al final de este capítulo veremos que es el medio de impugnación que se encuentra en la cúspide de la estadística jurisdiccional del Tribunal.

Con el reconocimiento de que la libertad de asociación política es un derecho individual para tomar parte en los asuntos políticos del país, cada ciudadano debe decidir “si desea militar o no en una u otra fuerza política, sin tener que aceptar

afiliaciones por pertenecer a determinada organización o sindicato, o por trabajar en cierta empresa o corporación” (Becerra *et al.*, 1997: 174). A través del juicio ciudadano se dejó la puerta abierta para el estudio de las demandas que, en algunos casos, iban más allá de la esfera partidista; pues en los asuntos en materia indígena, incluso ha sido objeto de controversia el distanciamiento del sistema de partidos para dar lugar a la elección de sus autoridades por usos y costumbres.

Por cuanto hace al juicio de revisión constitucional electoral, aunque proceda para impugnar actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades electorales locales competentes, se estipuló que sólo los partidos políticos a través de sus representantes estarían legitimados para promoverlo; además de que esta vía quedó sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos que restringen su campo de acción.

En todo caso, apelando al principio de constitucionalidad, debemos considerar que el estudio de cada medio de impugnación se complementa con otras reglas y principios constitucionales que son aplicables a la materia; lo que nos permite afirmar que la procedencia de los medios de impugnación evolucionó a partir de las exigencias de su aplicación práctica para dar respuesta a los casos difíciles.

Esto es así, porque uno de los pilares fundamentales de la reforma de 1996 tiene que ver con “la sujeción de la materia electoral a mecanismos de control de constitucionalidad” (Becerra *et al.*, 1997: 179); circunstancia que condujo al Tribunal hacia la búsqueda del pleno acceso a la justicia. En el artículo 41, base IV, se establecieron los criterios fundamentales del control constitucional y legal en materia electoral:

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la

protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Una vez establecido el sistema de medios de impugnación surgieron los precedentes, cuya función consiste en orientar a casos posteriores; con lo cual se van sentando criterios o marcos de interpretación que hacen jurisprudencia. Esta concretización del significado de los valores constitucionales y de las disposiciones legales es una facultad del Tribunal Electoral, de conformidad con el artículo 99 de nuestra Carta Magna.

La reforma de 1996 dio lugar al inicio de la Tercera Época Jurisprudencial en materia electoral, porque la judicialización del Tribunal implicó la instauración de nuevas reglas para la integración de jurisprudencia. Esta fuente del derecho electoral es elemental porque guía el actuar de las autoridades electorales, debido a su carácter obligatorio en los términos establecidos en la ley.

De manera ilustrativa, la concretización del significado de los valores constitucionales, la podemos encontrar en la tesis de jurisprudencia 2/2000, identificada con el rubro “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Requisitos para su procedencia”, que establece los elementos esenciales que deben concurrir en el juicio ciudadano:

Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones

populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo “cuando”, contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como adverbio de tiempo y con el significado de “en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que”, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer

un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.

A través de esta jurisprudencia se estableció que era suficiente el cumplimiento de los elementos esenciales contenidos en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para determinar la procedencia del juicio ciudadano. A saber, se requieren tres elementos esenciales: a) ser ciudadano mexicano; b) que el ciudadano interponga la demanda por sí mismo y en forma individual, y c) que se presuma alguna violación a sus derechos político-electorales. De este modo, se dispensa que la demanda no satisfaga alguno de los requisitos contenidos en el artículo 80 de la citada ley.

Una de las tensiones que surgieron en torno al sistema de justicia electoral, devino del reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas en todo el país, a través de la reforma constitucional en materia indígena (2001); donde el Tribunal, en aras de garantizar una justicia completa y real, instrumentó una serie de remedios procesales para hacer efectivo el acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas.

2.3 La reforma política de 2007

La democracia como instrumento político permite la generación de acuerdos para el ejercicio del poder; algunos de esos acuerdos, debido a su importancia, se elevan a rango constitucional con la finalidad de hacerlos perdurar. No obstante, “la vertiginosa dinámica que supone la vida político-electoral provoca con frecuencia que las normas que la regulan se desfasen rápidamente y resulten insuficientes o precarias para cumplir a cabalidad ese fin” (Córdova, 2008: 50). De ahí que, la necesaria revisión de las decisiones políticas de rango constitucional puede dar lugar a la incorporación de nuevos principios y derechos, así como el fortalecimiento de las instituciones.

2.3.1 Antecedentes

Después de la reforma constitucional de 1996, se suscitaron diversos fenómenos como el del gobierno dividido, entendido como la pérdida del partido hegemónico de la mayoría en el Congreso de la Unión, y la alternancia partidista, en casi todos los niveles de gobierno; lo que propició que, ante la falta de mayorías, no se hicieran cambios a la Constitución por más de diez años. La inactividad del legislador federal, motivó a que los Congresos locales se dieran a la tarea de configurar soluciones a los nuevos fenómenos electorales; configuraciones que fueron sometidas al control de constitucionalidad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Córdova, 2008: 50-52).

Las estadísticas revelaron que la judicialización del derecho electoral incrementó el número de asuntos ventilados ante el Tribunal Electoral y con ello, se dio cuenta “de cómo los partidos políticos, candidatos y ciudadanos han optado por la vía jurisdiccional para la resolución de sus conflictos políticos y electorales” (Alanis, 2008: 23). De alguna forma, la orientación prospectiva de los precedentes del Tribunal y de la Corte, así como la facultad reglamentaria del otrora Instituto Federal Electoral permitieron la especificación de “reglas y procedimientos no

contemplados expresamente en las leyes electorales federales” (Córdova, 2008: 52). En tales circunstancias, se afianzó la labor jurisdiccional del Tribunal Electoral.

Tras el ríspido proceso electoral de 2006, devino un agudo conflicto poselectoral que puso en riesgo la legitimidad de las instituciones electorales; circunstancia que volvió incuestionable el tema de la revisión integral de las normas. En este caso, el uso indiscriminado de los medios de comunicación fue el gran tema de la reforma porque, ante la falta de reglas específicas para la contratación de tiempos en radio y televisión, la equidad en la contienda electoral fue trastocada.

En buena medida, la mediatización de la política se debió a que el modelo de financiación de los partidos políticos, instaurado en la reforma constitucional de 1996, propició que se destinaran grandes cantidades de recursos económicos a las campañas electorales (hasta el 80% del gasto se utilizaba para la contratación de tiempos en radio y televisión), “generando mayores conflictos entre los diversos actores políticos y dando lugar a su vez a procesos electorales sumamente onerosos, al amparo de una legislación electoral incongruente con la realidad” (Ornelas, 2012: 90). Por ello, uno de los retos de la reforma era regular el uso de los medios de comunicación.

En este sentido, la relevancia de estudiar el cambio de nuestra Carta Magna radica en que la función jurisdiccional está condicionada por la existencia de determinados valores constitucionales (Fiss, 2007: 31); de ahí que nos centremos en el análisis de las reformas constitucionales y sus efectos, específicamente, a partir de la función que ha desempeñado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.3.2 Exposición de motivos

El 31 de agosto de 2007 se presentó, ante la Cámara de Senadores, la Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones constitucionales, en materia electoral, suscrita por senadores y diputados de los

Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo de la LX Legislatura del Congreso de la Unión.

En la exposición de motivos (2007) se reconocieron tanto los avances logrados desde 1977, como las insuficiencias en las normas que regulan los procedimientos electorales frente a los nuevos fenómenos; con lo cual se reforzaba el compromiso con el proceso de consolidación de la democracia en México.

Los tres objetivos centrales de la iniciativa consistieron en: a) reducir el financiamiento público de los partidos políticos para los gastos de campaña electoral y actividades ordinarias; b) fortalecer las funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del otrora Instituto Federal Electoral, y c) regular el uso de los medios de comunicación.

En lo que respecta al Tribunal Electoral, se propuso perfeccionar su facultad para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por cuanto hace a los medios de comunicación, la iniciativa se propuso “impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango constitucional” las reglas en materia de propaganda gubernamental.

2.3.3 Dictamen de la Cámara de Senadores

En sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, de 12 de septiembre de 2007, se sometió a discusión el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos. En el dictamen se destacó, entre otras, que la reforma es de gran calado porque delimita el uso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, además de que busca garantizar la imparcialidad de los servidores públicos y la no intervención de terceros en la contienda electoral. Ahora bien, respecto a las facultades del Tribunal Electoral,

específicamente sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, las Comisiones Unidas consideraron que “dejaría resuelta una contradicción surgida entre la Sala Superior y la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la facultad de aquella para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución”.

El mencionado dictamen fue aprobado en lo general con 111 votos a favor y 11 en contra; pasando a revisión de la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

2.3.4 Dictamen de la Cámara de Diputados

Cuando la iniciativa pasó a revisión de la Cámara de Diputados, inmediatamente fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía. En el dictamen, respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, en consonancia con la facultad de atracción del Tribunal Electoral, las Comisiones Unidas señalaron lo siguiente:

Los párrafos sexto y noveno del mismo Artículo 99 sientan las bases para que las salas del Tribunal puedan resolver la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución, con efectos solo para el caso concreto de que se trate.

Estas Comisiones Unidas, conscientes de la necesidad de fortalecer al Tribunal Electoral en su función de administrar justicia dentro de los acotados plazos que identifican a la materia electoral, consideran que es congruente aprobar la propuesta en el artículo 99 en comento, mediante la adición del párrafo décimo, la facultad de la Sala Superior de atraer los juicios de que conozcan las salas regionales. En la misma lógica, para que la Sala Superior pueda enviar asuntos de su competencia originaria a las salas regionales para su atención y fallo.

El dictamen se sometió a discusión del pleno de la Cámara revisora en la sesión pública ordinaria celebrada el 14 de septiembre de 2007. El proyecto se aprobó en lo general con 408 votos a favor, 33 en contra y 9 abstenciones.

2.3.5 Contenido del Decreto

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial del Federación el Decreto por el se reforma el primer párrafo del artículo 6º; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera el artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma fue encaminada a robustecer el principio de equidad en la contienda, con el objetivo de recuperar la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones electorales (Ávila y Zovatto, 2008: 611). A grandes rasgos, el nuevo modelo de competencia política abarcó la consolidación del régimen de partidos políticos, la regulación del uso de los medios de comunicación, la disminución del financiamiento público de los partidos políticos, la reducción del periodo de campaña electoral, la inclusión de las precampañas, así como el perfeccionamiento de la judicialización del derecho electoral; lo que se tradujo en el fortalecimiento de las autoridades electorales.

A fin de establecer nuevos criterios para la competencia electoral, se diseñó un nuevo modelo de comunicación entre partidos políticos y ciudadanía, el cual se puede estudiar a partir de cuatro elementos: a) el acceso a los medios de comunicación; b) la autoridad de la materia; c) las restricciones, y c) las sanciones (Astudillo, 2008: 132).

En cuanto al acceso a los medios de comunicación, se dispuso que los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los mismos, a través de los tiempos en radio y televisión que correspondan al Estado, cuya administración quedó a cargo del otrora Instituto Federal Electoral. Las reglas fundamentales para la distribución de los espacios de tiempo en este nuevo modelo de comunicación, tratándose de partidos políticos nacionales, las encontramos en el artículo 41, Base III, apartado A, del inciso a) al g); mientras que en el apartado B, se delinearon los

criterios aplicables a los fines electorales de las entidades federativas. En los tres primeros incisos del apartado A, se definió la forma en que el Instituto asignaría los tiempos entre los partidos políticos durante los periodos de precampaña y campaña electorales, al tenor siguiente:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

El nuevo modelo incluyó una serie de restricciones a la propaganda. A los partidos políticos se les impidió la contratación o adquisición, por sí o por terceras personas, de tiempos en radio y televisión, en cualquier otra modalidad. También se dispuso otra restricción que va dirigida a cualquier persona física o moral que pretenda contratar propaganda en radio y televisión con la intención de influir en la contienda electoral. A los poderes públicos se les restringió la difusión de toda propaganda electoral durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

A fin de garantizar el cumplimiento de las reglas que componen el nuevo modelo de comunicación, se determinó que el otrora Instituto Federal Electoral sería la autoridad encargada de imponer las sanciones correspondientes, a través de un procedimiento especial que podría incluir la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

En materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la reforma estableció los parámetros que componen las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. El artículo 41, base II, párrafo segundo, inciso a) de la Constitución Federal estableció la fórmula del financiamiento público ordinario, que resulta de la multiplicación del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal; fórmula a partir de la cual se calcularía el financiamiento para las actividades tendientes a la obtención del voto y las específicas.

En lo referente a la duración de las campañas electorales, se dispuso que fuera de noventa días cuando se trate de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados; mientras que en el año en que se elijan diputados federales durarían sesenta días.

Para el caso de las precampañas, se previó que su duración no excedería las dos terceras partes del tiempo establecido para las campañas electorales. Aunque “se abrió la posibilidad para que los militantes impugnaran las decisiones internas, la puerta que se diseñó fue un tanto estrecha, porque se pusieron suficientes condiciones para que fuera difícil acudir a los tribunales electorales” (Medina, 2016: 43); sin embargo, a lo largo de esta investigación podremos constatar que no hay reformas definitivas y que la judicialización del derecho supone una veta desde la cual se puede impulsar la transformación de las normas.

El fortalecimiento de las instituciones, desde luego, conllevó a la reconfiguración del otrora Instituto Federal Electoral en múltiples aspectos como la renovación escalonada de los Consejeros Electorales y la creación de la Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Como ya habíamos anticipado, a partir de la reforma, al Instituto le correspondería administrar los tiempos en radio y televisión, y, en su caso, sancionar las violaciones a la ley.

Como veremos más adelante, la reforma también se encaminó al fortalecimiento de la función del Tribunal Electoral; uno de los cambios sustanciales tiene que ver con la permanencia de sus Salas, quienes a partir de ese momento quedarían facultadas para decidir la inaplicación de leyes contrarias a la Constitución Federal. Adicionalmente, a la Sala Superior le correspondió la facultad de atracción y delegación de asuntos.

Este acercamiento a la reforma constitucional en materia electoral de 2007 forma parte de “un amplio ciclo reformista que ha ido resolviendo de manera gradual diversos problemas del arbitraje político” (Morales, 2008: 581). A través de esta sucinta revisión del cambio constitucional en materia electoral, podemos recoger los valores constitucionales que se han incorporado al sistema político mexicano en aras de la consolidación de la democracia.

2.3.6 La justicia electoral

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 consolidó el sistema integral de justicia electoral instaurado en 1996, lo que permitió la continuidad del “control pleno, efectivo y eficiente de la constitucionalidad de toda ley, así como de la constitucionalidad y, en su caso, legalidad de todo acto o resolución de naturaleza electoral” (Orozco, 2013: 636), a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el otrora Instituto Federal Electoral, respectivamente.

Tenemos que precisar que, para la publicación de la reforma, ya estaba en funciones la segunda integración de la Sala Superior, pues la primera concluyó su encargo en 2006; aclarando que, en enero de 2005, tras el fallecimiento del magistrado José Luis de la Peza, “en su lugar fue designado el magistrado José Alejandro Luna Ramos, para un periodo que, posteriormente se definió, también sería de diez años” (González, 2008: 405). Esto es importante porque la investigación atraviesa la labor jurisdiccional de las dos primeras integraciones de la Sala Superior, en la búsqueda de buenas razones para hacer pleno el ejercicio del derecho a la autonomía política para los pueblos indígenas.

Es indudable que la reforma constitucional de 2007 afianzó al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, fortaleciendo sus atribuciones y garantizando su funcionamiento permanente con una Sala Superior y cinco Salas Regionales; aunque la Sala Superior ya contaba con ese carácter, en términos de lo que mandata el artículo 17 de la Constitución Federal, la permanencia de las Salas Regionales constituye un avance para la impartición de justicia pronta y expedita, en favor de los gobernados.

Lo anterior, dio lugar a reconfigurar tanto la organización y la competencia de las Salas Regionales, así como los procedimientos impugnativos y los mecanismos para fijar criterios jurisprudenciales; todo esto encaminado hacia “una mejor distribución de las cargas de trabajo entre las Salas del Tribunal Electoral y una disminución significativa en los tiempos que lleva la tramitación y resolución de los asuntos” (González, 2008: 426). En congruencia con esta nueva distribución, la reforma incluyó, por un lado, la facultad de atracción de la Sala Superior sobre aquellos asuntos del conocimiento de las Salas Regionales que, por su importancia o trascendencia, deban ser resueltos por ésta; y por el otro, la facultad de delegación, consistente en el envío de asuntos que son competencia de la Sala Superior, para el conocimiento y resolución de las Salas Regionales.

En cuanto a las hipótesis fundamentales del sistema de medios de impugnación, establecidas en el artículo 99, párrafo cuarto, fracciones I a IX de la Constitución Federal, quedaron de la siguiente manera:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales,

nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes, y

IX. Las demás que señale la ley.

A pesar de que la reforma implicó cambios en la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal Electoral, omitiremos la revisión exhaustiva de esta nueva configuración, porque implicaría analizar los requisitos de procedibilidad que se establecieron en la legislación electoral; circunstancia que nos aleja del objetivo consistente en hacer una revisión del cambio en la Constitución, como factor determinante para la labor desempeñada por el Tribunal Electoral a partir de su incorporación al Poder Judicial de la Federación.

En este orden de ideas, uno de los aspectos relevantes de la reforma, relacionado con los mecanismos jurisdiccionales de defensa, tiene que ver con la delimitación de la facultad para declarar la nulidad de una elección, pues sólo procederá por las causales expresamente establecidas en la ley; destacando que esta adición deja en claro que sí puede anularse una elección presidencial.

En lo referente al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se estableció que también era procedente para alegar violaciones derivadas de conflictos intrapartidarios, una vez agotadas las instancias correspondientes para la solución de las controversias que establezcan las normas internas del partido político. En estos casos, la función del Tribunal Electoral ha permitido “que los estatutos que rigen la vida interna de los partidos políticos tengan que ajustarse a los principios del Estado democrático de derecho” (Córdova, 2008: 691); dentro de los cuales se encuentra el pluralismo.

Por mencionar un ejemplo, en el juicio ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-488/2009, interpuesto por Filemón Navarro Aguilar, en contra de la determinación de la resolución emitida por la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática, se demandó la inclusión en la lista de

candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, haciendo valer la afirmativa indígena.

La reclamación de Filemón Navarro Aguilar se había desestimado, básicamente, porque la mencionada Comisión consideró que no demostró tener la calidad de indígena. No obstante, en la sentencia dictada por la Sala Superior, de diez de junio de dos mil nueve, se declararon fundados los agravios del actor y se consideró, entre otras, lo siguiente:

Una vez que se ha evidenciado que al seno del Partido de la Revolución Democrática se regula y aplica la acción afirmativa indígena, como mecanismo que garantiza, entre otras cosas, la inclusión de los indígenas en las postulaciones de candidaturas a los cargos de elección popular que postule dicho instituto político, y retomando la base ya evidenciada de que el actor acreditó su calidad de indígena y que con base en ella, a través de la acción afirmativa correspondiente, se propuso como aspirante a la candidatura de diputado federal plurinominal, toca ahora determinar la manera en la cual debe operar dicha acción afirmativa; el número mínimo de candidatos indígenas; la posición en la que deben ser colocados y, en su caso, lo concerniente a la prelación entre los candidatos.

En consecuencia, la Sala Superior revocó la resolución impugnada y ordenó al Partido de la Revolución Democrática que incluyera a Filemón Navarro Aguilar como candidato a diputado federal por el principio de representación proporcional, en la lista de la Cuarta Circunscripción plurinominal electoral. Como se verá más adelante, después de la reforma constitucional en materia indígena de 2001, las instituciones adoptaron una serie de compromisos para abatir el rezago histórico que afecta a los pueblos indígenas.

Uno de los cambios sustanciales para la justicia electoral consistió en facultar al Tribunal Electoral para resolver la inaplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal; con la limitación de que los efectos de la resolución sólo se

aplicaban al caso concreto. En estos asuntos se deberá dar vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, se resolvió una gran controversia suscitada por la Corte cuando resolvió la contradicción de tesis 2/2002-PL, en la que se determinó que el Tribunal Electoral no era competente para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes electorales. Una de las ventajas de otorgar al Tribunal la facultad de no aplicar leyes contrarias a la Constitución, tiene que ver con la solución de aquellos casos en los que un ciudadano, impedido para interponer una acción de inconstitucionalidad, impugne la constitucionalidad de una disposición, cuya aplicación considere contraria a nuestra Carta Magna (González, 2008: 410-411).

En términos generales, estas son las nuevas directrices desde las cuales se reconfiguró la judicialización del derecho electoral, lo que nos permite advertir la trascendencia del Tribunal Electoral para la solución de las controversias originadas por la competencia electoral. La relevancia de la función del Tribunal se potencia cuando se construyen puentes entre la norma fundamental y la realidad social, que propician un diálogo en el que se da un peso justo a cada extremo.

2.4 La reforma política de 2014

2.4.1 Antecedentes

Con el antecedente de que la reforma constitucional en materia electoral de 2014 se concentró, básicamente, en modificar las reglas para la organización de las elecciones en México; advertimos que los cambios para la solución de los conflictos vía jurisdiccional fueron menores. Por ello, queremos anticipar que al final de este apartado haremos una revisión de la justicia electoral a partir de los efectos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, para concluir con la revisión de los cambios instaurados en 2014.

Esto es así, porque la redefinición de los valores constitucionales y convencionales a través de la reforma de 2011 dio lugar al ensanchamiento de las “fuentes que enmarcan nuestro orden jurídico y se generó un modelo en el que las autoridades adquirieron un deber más profundo de ejercer un control de convencionalidad” (Carrasco, 2016: 19). De este modo, representa un momento crucial para la evolución de los criterios sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; porque implicó, entre otras, un cambio en la interpretación y aplicación de los derechos humanos reconocidos en el orden nacional y supranacional.

En este orden de ideas, la consolidación del Tribunal Electoral se afianzó en cada reforma, ya que cada cambio en la Constitución fue tendente a fortalecer su función jurisdiccional; esta circunstancia prácticamente va de la mano con el incremento en la interposición de los diversos medios de impugnación en materia electoral. Tenemos que entre 1996 y 2016 las Salas del Tribunal Electoral resolvieron en su conjunto más de ciento setenta mil asuntos, de los cuales setenta y un mil fueron sustanciados en la Sala Superior. Cabe aclarar que,

El incremento en los recursos jurisdiccionales presentados indica precisamente que se sigue desconfiando en la conducta del otro o en la autoridad electoral revisada. La confianza que se expresa al acudir al

Tribunal Electoral se ubica en un plano diferente, en el de los efectos de la desconfianza, y no debe confundirse con una supuesta disminución de la desconfianza que se ubica en el plano de las causas (Nohlen, 2016: 41).

En la siguiente gráfica podemos observar el número de asuntos resueltos cada año en la Sala Superior, a partir de 1996; precisando que el número total de asuntos que aparece en la tabla abarca hasta el 11 de junio de 2019.



Fuente: (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019)

A fin de contextualizar un poco más la reforma de 2014, es oportuno mencionar la reforma constitucional en las materias de candidaturas independientes, consulta popular e iniciativas ciudadanas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de 2012. Al respecto, debemos recordar que, hasta la reforma constitucional de 2007, únicamente los partidos políticos podían postular candidatos a puestos de representación popular.

La eliminación de la restricción para postular candidaturas independientes, así como la regulación de las iniciativas ciudadanas y las consultas populares, fue una fórmula que sirvió como modelo para la nacionalización de las elecciones en

México; en virtud de que la reforma de 2012 instauró un mandato constitucional dirigido a los congresos locales, para el efecto de que incorporaran “las definiciones nacionales de los instrumentos de participación ciudadana” y de las candidaturas independientes, en sus correspondientes ordenamientos locales (Medina, 2016: 18-19).

Otra de las causas que influyó en la reforma de 2014 tiene que ver con los conflictos derivados de los procesos electorales de 2009 y 2012, en los cuales salieron a relucir las insuficiencias del modelo instaurado en la reforma de 2007; entre otras, destacan “las quejas respecto de que los gobernadores de las entidades federativas se habían apropiado del control de los institutos y tribunales electorales” (Medina, 2016: 21); así como la necesidad de modificar el modelo de comunicación política.

No obstante, el factor determinante para las enmiendas constitucionales en materia político-electoral de 2014 fue su inclusión como una de las once reformas estructurales contenidas en el “Pacto por México” (Arroyo y Cortés, 2018: 2); cabe recordar que este acuerdo político se configuró a partir de una agenda común suscrita entre el gobierno federal y los partidos políticos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. De este modo, se comenzaron a perfilar los cambios en la manera de organizar las elecciones en nuestro país.

Hasta este momento, advertimos que estos y otros cambios aportaron cada vez más elementos para encauzar una lectura democrática de la Constitución; debemos tener presente que lo que hace que una constitución sea democrática es el reconocimiento de un pluralismo razonable. Bajo este esquema, nosotros, todos los actores de la sociedad, somos los que, una vez garantizada nuestra voz, estamos en oportunidad de configurar y resignificar el sentido de nuestros valores constitucionales a través de un diálogo institucionalizado.

2.4.2 Exposición de Motivos

La reforma político-electoral de 2014 se construyó a partir de diversas iniciativas que fueron presentadas ante la Cámara de Senadores, durante las LX, LXI y LXII Legislaturas. Cabe aclarar que estas iniciativas se enfocaron, entre otros, en los temas siguientes: el gobierno de coalición; la reelección legislativa federal y local, así como de las autoridades municipales; la creación de la Fiscalía General de la República; la creación del Instituto Nacional Electoral y la reconfiguración de la administración electoral en el ámbito local; el reajuste de las autoridades jurisdiccionales locales; las modificaciones al modelo de comunicación política; la democracia interna de los partidos políticos, y los delitos electorales. Ante la diversidad de iniciativas, sólo se mencionarán aquellas que aborden aspectos relevantes para esta investigación.

El cambio en la constitución supone la incorporación de nuevos valores; uno de ellos tuvo que ver con la democracia deliberativa. En una de las iniciativas, específicamente la presentada el once de diciembre de 2012, suscrita por Senadores del Partido Acción Nacional, se destacó que este siglo es el de la participación ciudadana, en contraste con los dos siglos anteriores donde los partidos políticos tuvieron un lugar preferente. Se expuso que dicha participación debía ser de tipo deliberativa, a fin de situar “a los ciudadanos como agentes de cambio”, para no reducirlos al papel que juegan cuando acuden a las urnas. En este sentido, con la instauración del modelo deliberativo se superaría “la unilateral lógica de las mayorías”. En este contexto, podemos analizar la lógica del cambio bajo la óptica del constitucionalismo democrático, concretamente en su aplicación.

Ahora bien, respecto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la iniciativa presentada el doce de noviembre de 2013, suscrita por una Senadora del Partido del Trabajo, se expusieron tanto los alcances como la relevancia del Tribunal al momento de resolver los conflictos electorales, a partir de los controles de constitucionalidad y convencionalidad. Entre otras, también se mencionó la

necesidad de reconfigurar la justicia electoral en el ámbito local, así como instrumentar el procedimiento especial sancionador.

En la mencionada iniciativa, se dijo que la nacionalización de los órganos electorales tendría como finalidad la expansión de las buenas prácticas del orden federal al local. Por otro lado, se destacó que:

La experiencia acumulada alrededor del trámite y desahogo de los procedimientos sancionadores obliga a diseñar un nuevo sistema de distribución de competencia para resolver dichos procedimientos. En consecuencia, se propone la creación de Juzgados de Instrucción electoral como órganos que sustancien la investigación respecto de las denuncias sobre violaciones a la normativa electoral, especialmente en materia de uso de tiempos oficiales en radio y televisión, propaganda política o electoral y actos anticipados de campaña o precampaña. De esta forma, los Juzgados de Instrucción serán los encargados de los procedimientos derivados de presuntas violaciones a los artículos 41 y 134 constitucionales.

Esta última, fue una de las razones para la creación de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De este modo, podemos constatar que la tendencia en cada reforma ha sido enfocada hacia el fortalecimiento de la jurisdicción electoral federal; lo que sugiere el buen desempeño que ha tenido a partir de su creación.

2.4.3 Dictamen de la Cámara Senadores

En sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, de tres de diciembre de 2013, se sometió a discusión el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Cabe destacar que en el dictamen no se profundizó respecto a la jurisdicción electoral, principalmente se

hablaron de otras modificaciones; las cuales abordaremos cuando revisemos el contenido del Decreto.

El dictamen fue aprobado en lo general con 107 votos a favor, 16 en contra y 1 abstención, pasando a revisión de la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

2.4.4 Dictamen de la Cámara de Diputados

El cinco de diciembre de 2013, durante la sesión pública ordinaria de la Cámara de Diputados se sometió a discusión la Minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, enviada por la Cámara de Senadores.

Durante la sesión, se presentó una propuesta de modificación a la minuta, por parte de los grupos parlamentarios. Una vez aceptadas las modificaciones, se sometieron a votación; las cuales fueron aprobadas con 409 votos a favor, 3 abstenciones y 69 en contra. Debido a las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados, la minuta se devolvió a la Cámara de Senadores, en términos de lo establecido en el artículo 72, apartado E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; modificaciones que fueron aprobadas el trece de diciembre de 2013.

2.4.5 Contenido del Decreto

El diez de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26; la fracción VII del párrafo vigésimo tercero del artículo 28; el primer párrafo del artículo 29; la fracción VII y los apartados 4o. y 6o. de la fracción VIII del artículo 35; la base I en sus párrafos inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su

segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V del artículo 41; la fracción II del artículo 54; el segundo párrafo de la fracción V del artículo 55; el artículo 59; el primer párrafo del artículo 65; el segundo párrafo del artículo 69, el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73; el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74; la fracción II del artículo 76; la fracción VI del artículo 82; el artículo 83; el segundo párrafo del artículo 84; la fracción IX del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 93; la fracción VI del artículo 95; las fracciones VII y VIII del artículo 99; el apartado A del artículo 102; los incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos a), b), c), d), h), j) y k) de la fracción IV del artículo 116; el segundo párrafo del artículo 119; la fracción III de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122; se adicionan un apartado C al artículo 26; un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI del artículo 41; un tercer párrafo al artículo 69; la fracción XXIX-U al artículo 73; las fracciones III y VII al artículo 74; las fracciones XI y XIII, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 76; un segundo y tercer párrafos a la fracción II y la fracción XVII al artículo 89; los párrafos tercero y cuarto al artículo 90; la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 99; un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; un segundo párrafo al inciso f) y un inciso n), recorriéndose los subsecuentes en su orden a la fracción IV, así como una fracción IX al artículo 116; y se deroga la fracción V del artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar, se trata de una reforma que abordó una multiplicidad de temas que parten de dos amplios horizontes, uno político y otro electoral. En torno a lo político, se buscó potenciar “un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión” y promover gobiernos fundados en el diálogo. Los temas principales fueron los siguientes: el gobierno de coalición; la reelección de

legisladores federales y locales; el Plan Nacional de Desarrollo; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Arroyo y Cortés, 2018: 18). Aunque era importante enunciar algunos tópicos de la reforma política, no profundizaremos en estos porque su tratamiento no forma parte de los objetivos de la presente investigación.

Respecto a la reforma electoral, los cambios se enfocaron, entre otros, en la administración y gestión de las elecciones federales y locales; la justicia electoral en las entidades federativas; el modelo de comunicación política; la democracia interna de los partidos; la paridad de género, y las candidaturas independientes. Es indudable que el tema principal fue la administración y gestión de las elecciones; por ello, se instauró un “sistema electoral con órganos nacionales y subnacionales”, (Medina, 2016: 13). Así se crearon el Instituto Nacional Electoral (como un organismo público autónomo de carácter nacional) y los organismos públicos locales electorales.

La rectoría para la organización de comicios electorales en México, a nivel federal y local, quedó a cargo del Instituto Nacional Electoral, en temas como la administración del tiempo en radio y televisión, con fines electorales. Otras atribuciones que le corresponden al Instituto, quedaron establecidas en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las cuales son al tenor siguiente:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

En el mismo apartado también se hacen algunas precisiones de la facultad de asunción, mediante convenio con las autoridades locales competentes que así lo soliciten, para la organización de los procesos electorales; también se prevé la facultad de delegación del Instituto hacia los organismos públicos locales electorales, en materia de fiscalización de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos. Esto último se complementa con lo dispuesto en mismo artículo 41, base V, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, que establece que el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Ahora bien, las modificaciones a la justicia electoral local, giraron en torno al establecimiento de organismos jurisdiccionales con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; cuya integración contemple un número impar de magistrados, quienes serán electos por la Cámara de Senadores. Lo anterior, de conformidad a lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Federal.

En cuanto al modelo de comunicación política, en aras de hacer una recomposición de los estándares de la libertad de expresión, el cambio fundamental consistió en eliminar “la restricción consistente en las expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos” (Figueroa, 2014: 209); de este modo, quedó establecido en el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal, que “en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”.

La paridad de género fue otro de los novedosos mandatos constitucionales, a partir del cual “los partidos políticos se vieron obligados a postular el mismo número de mujeres y hombres a los cargos de elección popular, esto con la finalidad de ampliar el acceso al poder legislativo de las mujeres” (Gris *et al.*, 2018: 35); de conformidad a lo establecido en el artículo 41, base I, párrafo segundo, de nuestra Carta Magna.

En el caso de las candidaturas independientes, se establecieron nuevas reglas para su postulación a cargos de representación popular, federales y locales; con lo cual se puede constatar cómo se ha disipado la idea de que los partidos políticos son la única vía de acceso a la participación política.

2.4.6 La justicia electoral en las reformas 2011 y 2014

Aunque en este capítulo nos enfocamos en identificar los aspectos más relevantes de la evolución del sistema electoral mexicano, precisamente, a partir de la revisión de las reformas constitucionales de 1996, 2007 y 2014, con la finalidad de verificar el papel que ha desempeñado el Tribunal Electoral desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación; es insoslayable referirnos a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, porque representa un hito para todas las autoridades de nuestro país.

El diez de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reformó diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en materia de derechos humanos. Uno de los aspectos más relevantes de este nuevo paradigma, tiene que ver con la configuración de los controles de constitucionalidad y convencionalidad y la interpretación conforme; que se establecen, esencialmente, en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución, en los términos siguientes:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

La claridad de la nueva redacción es relevante porque al fin se establece una diferencia entre derechos y garantías; considerando a los derechos como “una expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto por una norma jurídica”, y las garantías entendidas como “los instrumentos procesales de defensa de los derechos” (Nieto, 2014: 34), por ejemplo, los medios de impugnación en materia electoral.

Otro aspecto novedoso, como lo habíamos anticipado, fue la configuración del control de convencionalidad, que se instrumentó como un mecanismo que hace efectivas las obligaciones, en materia de derechos humanos, contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte; en este sentido, dicha

herramienta “sirve para garantizar la compatibilidad de las normas nacionales y de las actuaciones de las autoridades estatales al marco internacional” (Salazar, 2014: 21). Cabe recordar que la aplicación del control de constitucionalidad comenzó desde la reforma constitucional de 1996.

En este orden de ideas, podemos advertir que la jurisprudencia internacional se constituyó como “una fuente primaria de conocimiento para el estudio y comprensión del Derecho electoral en México, conjuntamente con las normas convencionales y consuetudinarias, la doctrina y la práctica” (González, 2016: 21); lo que ha permitido que el Tribunal resuelva los conflictos político-electorales, incluso, desde la lógica convencional.

Lo anterior, va de la mano de la interpretación conforme, la cual “constituye un método que tiene como finalidad la armonización y complementariedad de las normas inferiores con las normas constitucionales y convencionales” (Salazar, 2014: 21), para el efecto de garantizar la protección más amplia de las personas.

Así, tenemos que la maximización de los derechos humanos es una obligación para todas las autoridades de nuestro país, ya que deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y pro persona; así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos de las personas. Cabe reiterar que si la función jurisdiccional del Tribunal Electoral está condicionada por la existencia de determinados valores constitucionales, cierto es que la reforma en materia de derechos humanos incidió en el fortalecimiento de la función que desempeña.

Después de este breve repaso, toca hacer algunas precisiones respecto a las modificaciones hechas por la reforma constitucional de 2014, en torno a la función del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Entre los cambios a los artículos 41 y 99, se encuentra la instrumentación de un procedimiento especial sancionador, en el cual comparten facultades el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral, a través de su Sala Regional Especializada.

Por un lado, en el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución Federal se dispuso lo siguiente:

El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

Y, por el otro, en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IX, de nuestra Carta Magna, se incluyó el medio de impugnación identificado como el recurso especial sancionador:

Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

En este procedimiento especial sancionador el Instituto Nacional Electoral “continuará investigado e integrará un expediente, mientras el órgano especializado determinará si procede imponer una sanción” (Dávila, 2014: 248-249). De este modo, se reafirma el papel central del Tribunal Electoral en el sistema integral de justicia electoral.

Por tanto, podemos constatar que la evolución del sistema electoral mexicano a través de las reformas constitucionales de 1996, 2007 y 2014, ha representado un gran avance para la “democratización de las instituciones básicas de su organización, dirección y gobierno, hasta el punto en que – se podría afirmar – se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía” (González, 2016: 21). Es esta entrega a la ciudadanía, la que ha dado

lugar a la posibilidad de establecer un diálogo democrático entre las distintas fuerzas políticas y sociales con las autoridades.

Con este panorama, es más fácil vislumbrar el fortalecimiento del diálogo institucional que se ha desarrollado en México en las últimas tres décadas, donde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene un lugar connotado.

CAPÍTULO TERCERO

EL CAMBIO DE LA POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, A LA LUZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2001 Y 2015

3.1 La reforma constitucional en materia indígena de 2001

3.1.1 Antecedentes

La igualdad como valor fundante de los Estados liberales que emergieron en América Latina a partir del siglo XIX, colocó a los pueblos indígenas en una situación de franca desventaja. La independencia no fue para todos, ya que el dominio colonial hacia los indígenas se reprodujo automáticamente en el México independiente; para el siglo XX, uno de los rasgos más evidentes de la colonialidad fue la política estatal integracionista que, mediante la asimilación cultural, buscó instrumentar acciones de gobierno que terminaran con la diversidad cultural.

No obstante, a partir de la segunda mitad del siglo XX, encontramos un gran número de acontecimientos que delinearon la progresiva lucha reivindicatoria de los pueblos originarios; por ejemplo, el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales (1957), que es el primer instrumento internacional que reconoció el derecho a la propiedad indígena; así como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), que se convirtió en un referente para sustentar las demandas de cambio de rumbo de la política reconocimiento del Estado Mexicano. Entre otras, el Convenio 169 delineó una nueva dinámica de “respeto a la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los pueblos indígenas” (Zegada, 2012: 23); de este modo, la observación de los usos y costumbres de los pueblos se convirtió en un principio de derecho. La

internacionalización de los derechos de los pueblos originarios motivó un proceso de intensa lucha para su positivación en el Derecho mexicano.

Como un paliativo se inscribió la primera reforma constitucional en materia indígena, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de enero de 1992, mediante la cual se reconoció que la composición pluricultural de México está sustentada en nuestros pueblos originarios.

Después de cinco siglos de dominación colonial hacia los indígenas, el Estado mexicano sólo proclamó una verdad sociológica, acompañada de un mandato constitucional para legislar sobre la protección y promoción del desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas de organización; es decir, no se estableció expresamente si serían tomados en cuenta al momento de que se legislar sobre cada uno de estos rubros, lo que implicaba ya una trasgresión al derecho a la autonomía.

Sólo hubo una salvedad, ya que en materia agraria se tomarían en consideración sus prácticas y costumbres, nuevamente, en los términos que estableciera la ley; esto sólo evidenció la resistencia del Estado mexicano para garantizar la autonomía de los pueblos originarios. Sin más, la adición al artículo 4º constitucional, se trató de “una reforma indígena hecha por no-indígenas” (González, 2010: 220). De esta forma, el constituyente permanente pasó por alto que,

una reforma a la Carta Magna no es un asunto cualquiera, pues no se trata de la reforma a una de sus leyes, sino de aquella sobre la cual descansa el pacto federal, es decir, el tipo de organización que los habitantes de un Estado se da para poder organizar su vida social. En estricto sentido, una reforma constitucional más que modificar el orden jurídico, transforma las bases políticas sobre las que descansa (López, 2010: 51).

Con este panorama, el paliativo no tuvo los efectos esperados y el descontento creció. La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en

enero de 1994, llevó a su punto más álgido la discusión sobre “esa diversidad que los liberales soslayaron, la posrevolución llevó al terreno de la antropología y el Constituyente permanente consagró en la carta magna, apenas dos años antes” (González D., 2002: 366). Sin duda, fue una movilización que se inscribió como el punto de partida para la consolidación de “las bases constitucionales para el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas” (González c, 2002: 270).

El resultado más emblemático fue la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar entre el gobierno federal y el EZLN, el 16 de febrero de 1996, donde se estableció “una ruta de discusión y aprobación de los derechos indígenas” (González, 2018: 31). A pesar del incumplimiento del gobierno de Zedillo para instrumentar los acuerdos de San Andrés, estos deben ser vistos como “un triunfo en la tradición política de México” (Sámano *et al.*, 2001: 109) porque se trató de una movilización política, preponderantemente indígena, que obligó al Estado mexicano a que asumiera una serie de compromisos reivindicatorios.

Esta progresiva lucha reivindicatoria de los pueblos originarios se acompañó de “una nueva intelectualidad nativa, cuyas demandas colocaron en el centro del debate nacional el tema del derecho a la diferencia y el reconocimiento de la autonomía” (Singer, 2013: 12); ya no había marcha atrás. Aquí observamos un momento crucial para reflexionar sobre el constitucionalismo democrático y, por ello, debemos recordar el cuestionamiento de Robert Post, sobre qué es lo que hace que una constitución sea democrática; la respuesta, como ya se apuntó en el primer capítulo, es que será democrática si se garantiza la voz de cada uno de los actores que conforman nuestra sociedad.

3.1.2 Exposición de motivos

El 5 de diciembre de 2000 se presentó, ante la Cámara de Senadores, la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena, suscrita por la presidencia de la República. No debemos olvidar que la iniciativa fue “producto de la negociación, principalmente, entre los pueblos indígenas catalizados por el Ejército

Zapatista de Liberación Nacional (sobre todo la de los pueblos indígenas organizados) y el Estado mexicano” (González c, 2002: 271); específicamente, con la finalidad de establecer la paz en Chiapas.

En la exposición de motivos de la iniciativa se reconoció que la riqueza más grande de México es la diversidad cultural; por ende, se expuso que “la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás. Por el contrario, nuestra unión debe ser el resultado de la colaboración” entre los pueblos y comunidades que habitan en nuestro país.

Se precisó que, tratándose de los pueblos originarios, a casi doscientos años de la fundación del Estado mexicano, su situación jurídica era “profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional”. Además, se recordó el desplazamiento forzado hacia regiones inhóspitas, el sometimiento por parte de los caciques y la discriminación que históricamente han sufrido estos pueblos.

También fue criticada la insuficiencia de la reforma de 1992 y se justificó el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en su lucha por reivindicar los derechos de los pueblos indígenas; por ello, tal y como se menciona en la iniciativa, se retomaron los acuerdos de San Andrés Larráinzar y la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación. Lo anterior, tomando como referencia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Es interesante ver que la iniciativa demuestra la trascendencia del movimiento zapatista, al anunciarse el repliegue del Ejército mexicano en la zona de conflicto. La pacificación de Chiapas trajo consigo la transformación de nuestros valores constitucionales; dando comienzo al Estado pluricultural de derecho. Dicho sea de paso, esta reforma es la que nos permite plantear la pertinencia del constitucionalismo democrático en la movilización legal indígena, orientado hacia la resignificación de las normas constitucionales, una vez que ha quedado garantizada su voz en el pacto federal.

3.1.3 Dictamen de la Cámara de Senadores

En la sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, de veinticinco de abril de 2001, se sometió a discusión el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos, sobre el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos y culturas indígenas.

Una de las primeras consideraciones del dictamen fue la de resaltar la trascendencia política y social de la reforma, lo que al mismo tiempo representaba su mayor obstáculo por la resistencia de los partidos políticos para impulsar un cambio de rumbo decisivo en el pacto federal. A pesar de las inconformidades por los temas que quedaron pendientes, el dictamen fue aprobado en lo general, por unanimidad, con 109 votos a favor; pasando a revisión de la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

3.1.4 Dictamen de la Cámara de Diputados

Cuando la iniciativa pasó a revisión de la Cámara de Diputados fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas. El dictamen fue presentado para su primera lectura en la sesión ordinaria de veintisiete de abril de 2001, que puede consultarse en el Diario de los Debates; al respecto, cabe destacar el siguiente fragmento del dictamen:

El nuevo artículo 2o. que nos propone la minuta objeto de este dictamen, contiene los principios constitucionales de reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los indígenas, sus comunidades y sus pueblos. Esta técnica constitucional la inició nuestro Constituyente de 1917, para afirmar el compromiso prioritario de los mexicanos, reflejado en su Norma Suprema, con los temas de la mayor prioridad para el quehacer nacional: en el artículo 3o. dio preferencia a la educación de los mexicanos; dedicó el artículo 27 a atender la problemática de los campesinos y de la tenencia de la tierra y el artículo 123 para establecer las normas protectoras de la clase trabajadora. Esta técnica

constitucional otorgó a nuestra Constitución de 1917 la calificación, por primera vez en la historia del constitucionalismo mundial, de ser la primera Constitución social.

A pesar del lugar connotado que tuvo nuestra Carta Magna, el constituyente de 1917 no consideró a los pueblos indígenas; lo que extendió una deuda histórica. Las críticas por parte de algunos diputados fueron expresadas en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, de veintiocho de abril de 2001; el dictamen fue ampliamente discutido y, sometido a votación, se aprobó por mayoría calificada con 386 votos a favor, 60 en contra y 2 abstenciones. Como parte del proceso legislativo, pasó a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales.

3.1.5 Contenido del Decreto

El catorce de agosto de 2001 se publicó en el Diario Oficial del Federación el Decreto por el se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Más allá de las críticas hacia la reforma, lo cierto es que representó “un avance con relación a cómo estaban considerados los pueblos y comunidades indígenas” en la Constitución (Bailón y Brokmann, 2011: 65).

El primer tema de la reforma tiene que ver con el derecho a la no discriminación previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal. En este tema vale la pena agregar que una disposición jurídica puede ser discriminatoria cuando su aplicación es aparentemente neutra, aunque indirectamente discriminatoria; ya que partimos del hecho de que existe una desigualdad de condiciones entre los distintos actores de la sociedad. De tal suerte, adquirió fuerza la identificación de las circunstancias que pueden anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Dicho de otro modo, la insuficiencia del trato igualitario y la lógica de las mayorías radica en que no todas las personas están en las mismas condiciones.

La reforma al artículo 2o. constitucional trajo aspectos novedosos y criticables sobre la materia indígena; su contenido se dividió “en dos apartados: el A, sobre derechos autonómicos: políticos, jurisdiccionales y territoriales, y el B, sobre derechos de desarrollo: social, cultural y económico” (González, 2018: 32). Este artículo tiene un tropiezo desde el inicio, cuando dice que la nación es única e indivisible, ya que evidenció “una falta de sensibilidad histórica y política, como reflejo todavía de una mentalidad colonial” (González a, 2002: 40) que resguarda celosamente el proyecto del Estado-nación enarbolado por la cultura dominante.

A pesar de ello, el avance es palpable, de la lectura integral de la reforma se advierten “las bases para la construcción del Estado pluricultural de derecho” (González, 2010: 244). Debemos estar convencidos que estas bases son las que han permitido la integración de nuevas normas, a través de un proceso de resignificación donde autoridades y gobernados están en oportunidad de proponer nuevos sentidos a los valores constitucionales.

En el párrafo segundo se reconoció que la composición pluricultural de México se sustenta de manera originaria en los pueblos indígenas; definiéndolos como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

En el párrafo tercero se estableció la autoadscripción como el criterio fundamental para determinar a quiénes les corresponden las disposiciones en materia indígena. En este caso, se considera que el sujeto “es el pueblo indígena, el cual está compuesto de comunidades” (Galván, 2010: 346). Para mayor precisión, el párrafo cuarto definió que las comunidades indígenas son “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

A continuación, abordaremos los derechos autonómicos contemplados en el apartado A del artículo 2o. constitucional. Más allá de las imprecisiones que hallemos, lo interesante de este repaso es que nos permitirá dilucidar en torno a la

posibilidad de someter una disposición jurídica a un proceso de resignificación, por medio de la gestión de conflictos vía jurisdiccional. Cabe anticipar que, cuando toque el turno de analizar la reforma de 2015, constataremos que la búsqueda de nuevos sentidos a nuestros valores constitucionales también da lugar a su reconfiguración, lo que puede motivar el cambio en la Constitución.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, lo que implica que cuentan con la capacidad para decidir su forma de organización social, económica, política, cultural y normativa; esta última dimensión da lugar a la aplicación de sus sistemas normativos internos para la solución de sus conflictos, siempre y cuando los mecanismos que utilicen no atenten contra los derechos humanos. Lo que no se especifica, es “el ámbito espacial de validez, es decir, el ámbito geográfico, físico, territorial, en el que las autoridades” ejercerán su competencia (González, 2010: 341). No obstante, con esto el derecho indígena pasó a formar parte del derecho positivo mexicano.

La autodisposición política o el derecho al autogobierno quedó previsto en la fracción III, del apartado A, del artículo 2o. constitucional, como el derecho que tienen los pueblos indígenas para:

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, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Un aspecto criticable de esta reforma es que al no reconocerse “a las comunidades indígenas como autoridades del Estado mexicano” (González a, 2002: 44), en cierto sentido se limitó su participación política para acceder a los cargos de representación popular en los distintos niveles de gobierno. Tal parece que la reforma fue diseñada de tal modo que las imprecisiones hicieran nugatorios sus derechos políticos; circunstancia que nos permitirá constatar que el entendimiento del problema jurídico recae en última instancia en el poder judicial, más allá de las

intenciones de los legisladores al plasmar determinados acuerdos políticos en la Constitución.

Por ejemplo, esta concretización del significado de determinados valores constitucionales la podemos encontrar en la tesis de jurisprudencia 19/2014, identificada con el rubro “Comunidades indígenas. Elementos que componen el derecho de autogobierno”, que establece lo siguiente:

De la interpretación de los artículos 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que las citadas comunidades tienen derecho a participar sin discriminación alguna, en la toma de decisiones en la vida política del Estado, a través de representantes electos por ellos de acuerdo con sus procedimientos. En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende: 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

De este modo, es que hallamos las razones para concluir que el derecho al autogobierno debe garantizar la participación en la vida política del Estado, a través de representantes populares en los distintos niveles de gobierno, según

corresponda la naturaleza del encargo. En la fracción VII del citado artículo, se establece que es un derecho de los pueblos indígenas:

Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Al respecto, será suficiente decir que la instrumentación de este derecho no fue homogénea, porque cada entidad federativa decidió sobre los alcances de este derecho.

Ahora bien, además del derecho al autogobierno, otro tema central en esta investigación son los derechos jurisdiccionales de los pueblos indígenas, establecidos en la fracción VIII, del artículo 2o. constitucional, que dispuso que los indígenas tienen derecho a la autonomía para:

Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Con ello, la reforma reconfiguró la labor de los jueces en la aplicación del derecho, quienes a partir de entonces adquirieron un mandato constitucional: juzgar con perspectiva intercultural; lo que ha dado lugar a la maximización de sus derechos para hacer efectivo el pleno acceso a la justicia. En este caso, la autonomía indígena también debe entenderse como aquella capacidad para proponer nuevos sentidos a nuestros valores constitucionales.

Aunque esta investigación se enfoca en un periodo de tiempo que inicia en 1996 y termina en 2016, precisamente, con la conclusión del encargo de la segunda integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación; servirá como un criterio orientador para lo fines de esta investigación, la tesis de jurisprudencia 19/2018, identificada con el rubro “Juzgar con perspectiva intercultural. Elementos mínimos para su aplicación en materia electoral”, que establece lo siguiente:

El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades. En consecuencia, para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes: 1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (in situ); recepción de escritos de terceros en calidad de “amigos del tribunal” (*amicus curiae*), entre otras; 2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los

órganos estatales; 3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad; 4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto; 5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y 6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

De lo anterior, se corrobora que existe una obligación de las autoridades para estudiar con perspectiva intercultural aquellos asuntos relacionados con la materia indígena, en los que se observará el contexto de la controversia, garantizando la maximización de sus derechos. Para el cumplimiento de esta obligación las autoridades deberán contar con información pertinente sobre la comunidad de que se trata, identificar el derecho indígena aplicable, valorar el contexto socio-cultural, precisar si la controversia es intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria, privilegiar el consenso comunitario y maximizar la autonomía indígena, mediante la intervención mínima del Estado.

En las fracciones IV, V y VI del artículo 2o. constitucional, se consagraron los derechos lingüísticos, culturales y territoriales; de los cuales no haremos un análisis más exhaustivo porque esta investigación se concentra en el estudio de la autonomía política y los derechos jurisdiccionales de los pueblos indígenas.

La entrada en vigor de la reforma supuso la pérdida de fuerza de la lógica de las mayorías, lo que permite plantearnos la pertinencia del constitucionalismo democrático y la movilización legal en la resignificación de nuestros valores constitucionales. Ya que si bien, la reforma dejó temas pendientes, lo cierto es que

mediante la movilización legal se han logrado llenar esos vacíos o imprecisiones legales, como ocurrió en el caso de Cherán, que más adelante abordaremos. De este modo, garantizar la voz de los pueblos indígenas representa la posibilidad de que estos propongan nuevos sentidos a determinados valores.

3.2 La reforma política de 2015 en materia política

3.2.1 Antecedentes

Con la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia indígena de 2001 surgieron nuevos fenómenos, entre los que destaca la divergencia en la incorporación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en el ámbito local; ya que las legislaturas locales atendieron el mandato constitucional con algunas variaciones, porque en algunas entidades optaron por el reconocimiento de la composición pluricultural, con determinados ejes de acción y hubo otras donde sí se armonizaron las nuevas disposiciones locales con la Constitución General de la República (Zegada, 2012: 26).

Otro fenómeno, catalogado como un resultado positivo de la reforma, fue el incremento en la ocupación de curules en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Hasta antes de la reforma de 2001 la participación política indígena en la cámara baja fue casi nula, porque en 1988 sólo se ocuparon 4 escaños, en 1991 sólo 1, en 1994 nuevamente 4, en 1997 llegaron a 5 y en 2000 se redujo a 4. Aunque el incremento no fue tan elevado, sí es representativo del cambio en la política de reconocimiento de los pueblos indígenas, ya que para 2003 se ocuparon 7 escaños, en 2006 llegaron a 18, en 2009 disminuyó a 17 (Sonnleitner, 2013: 40) y para 2012 se redujo a 14 (Domínguez y Santiago, 2014: 106).

Es necesario puntualizar que, si bien el aumento en la ocupación de curules ha significado mayor presencia indígena en el poder legislativo, desde una perspectiva crítica, “la práctica ha demostrado que por sí solo no permite mejorar la calidad de la representación indígena y su efectividad para asegurar los intereses de los pueblos indígenas” (Aylwin, 2014: 34); esto es así, porque al llegar a las diputaciones lo hacen como militantes de partidos políticos que, en esencia, siguen una lógica distinta a la cosmovisión indígena.

Ahora bien, en cuanto a la participación política indígena a nivel municipal también hubo cambios; por ejemplo, en 2012 se contabilizaban más de 2,440

municipios repartidos en las distintas entidades federativas, de los cuales 570 se encuentran en Oaxaca; de estos últimos, es relevante mencionar que 412 municipios optaron por elegir a sus autoridades por usos y costumbres (Zegada, 2012: 27). Sin duda, el caso de Oaxaca es emblemático, porque ha dado lugar a nuevos planteamientos, como la revitalización de las formas de participación y representación tradicionales; circunstancia que incide en “la renovación de los juegos internos de poder y al avance de los proyectos comunitarios y autonómicos” (Singer, 2013: 32).

Frente a los avances había temas que eran insoslayables, como la baja participación de las mujeres indígenas en los espacios públicos, la “enorme brecha entre las disposiciones legales y la realidad”, así como el desentendimiento por parte de las autoridades sobre los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano (Zegada, 2012: 60). No obstante, a pesar de la baja participación de las mujeres indígenas en los sistemas de cargos y en los órganos de representación popular, esta condición se ha revertido lentamente, a causa de “los cambios que se han producido por la creciente migración masculina, el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, a la educación y otros factores vinculados con su participación en procesos democratizadores” (Singer, 2013: 33).

Aunque este trabajo está dedicado al análisis de la transformación de los valores constitucionales a partir de su implementación, debemos reconocer la influencia del derecho internacional; pues en la primera década de este siglo se inscribe un nuevo hito: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el trece de septiembre de 2007. Si bien, “no constituye un documento jurídicamente vinculante, la fuerza moral de la Declaración permitirá avanzar en los reclamos de los pueblos indígenas” (Bailón y Brokmann, 2011: 70).

En el séptimo informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas del Consejo de

Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, de 2007, una de las conclusiones consistió en lo siguiente:

Los procesos de desarrollo basado en derechos, implican transformaciones en las relaciones de poder entre los pueblos indígenas y el Estado, que incluyen la creación de espacios de participación, gobernanza y cogestión con los pueblos indígenas, y de autogestión y autogobierno indígena. Es este sentido, el desarrollo basado en los derechos humanos no es algo que solamente tenga que ver con los pueblos indígenas: tiene que involucrar a la sociedad entera y constituye un desafío a las estrategias de desarrollo promovidas por la economía globalizada (Ramírez Barrios, 2013, pág. 58).

De ahí la relevancia de analizar la transformación de los valores constitucionales, enfatizando que “las reformas constitucionales relativas a los derechos indígenas en la época contemporánea, han sido producto de la presencia de los pueblos indígenas en la escena política nacional” (López, 2010: 49). Antes de finalizar este breve panorama, debemos considerar que, en la actualidad, la relevancia del tema indígena también está dado a partir de las estadísticas, ya que suman 25 millones las personas que se autoadscriben como indígenas en nuestro país, de acuerdo a la “Encuesta Intercensal de 2015” del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (González, 2018: 31).

3.2.2 Exposición de motivos

En la sesión pública ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el primero de octubre de 2013, la Diputada Eufrosina Cruz Mendoza presentó la iniciativa con proyecto de Decreto que reforma la fracción III del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, también fue suscrita por diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios. El discurso que pronunció Eufrosina durante la sesión se centró en la crítica hacia el papel de la mujer indígena en sus comunidades; reflexionando que había poco que festejar y mucho qué decir respecto a los obstáculos que limitan o restringen

una participación política efectiva de las mujeres en los sistemas de cargos y en los órganos de representación popular.

Esta crítica se profundizó más en la exposición de motivos de la iniciativa, pues ya desde el comienzo se leía lo siguiente:

A lo largo de la historia de los pueblos indígenas, los hombres han dominado colectiva e individualmente a las mujeres y han prevalecido prácticas culturales violentas y perjudiciales contra ellas. Las mujeres se han adaptado a las normas sociales de la comunidad, las cuales se reproducen mediante el establecimiento de pactos sobre las mujeres, fundamentalmente en la perpetuación de su cultura, grupo social y comunitario. Esto se encuentra profundamente enraizado en las prácticas culturales de las comunidades indígenas, en algo que podría concebirse como sistema patriarcal indígena.

De este modo, son diversas las razones que explican las dificultades a las que se enfrentan las mujeres indígenas para acceder a los cargos políticos que históricamente han ocupado los hombres. Por ello, se expuso que aquellas circunstancias que vulneran el derecho al voto activo y pasivo de la mujer indígena deben ser vistas como un asunto de discriminación que va en contra de nuestra Carta Magna. Incluso, se considera que la restricción del derecho al voto pasivo constituye un ejercicio indebido del derecho a la libre determinación.

Es interesante esta resignificación de los valores constitucionales indígenas que propuso Eufrosina, porque en su concepto “la ley es igual para todos y las ideas están sujetas a cambio”; motivo por el cual, las costumbres, por antiguas que sean, deben interpretarse conforme a la Constitución y los tratados internacionales.

En la exposición de motivos de la iniciativa, también se reconoce el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la solución de las controversias suscitadas al interior de las comunidades.

En los procesos electorales que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres o sistemas normativos internos, se vuelve recurrente el reclamo de quienes se

vieron excluidos de participar en procesos electorales municipales, por formar parte de centros de población diferentes a las cabeceras municipales; en estos casos existe una franca violación al principio de universalidad del sufragio, que se traduce en un acto de discriminación, prohibido por la Constitución Federal. Lo anterior, lo podemos constatar por la cantidad de Juicios de Protección de los Derechos Políticos-Electorales que interponen en cada proceso electoral los y las ciudadanas de las agencias municipales, esto ante los Tribunales Electorales Locales, las salas regionales o en su caso, la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, podemos ver cómo los precedentes del Tribunal Electoral se constituyen como criterios orientadores para la reconfiguración de las disposiciones constitucionales; aunque en los procesos de resignificación, el Tribunal Electoral interviene de manera permanente, aplicando el control de constitucionalidad y convencionalidad en las controversias indígenas que se les presentan.

Finalmente, un aspecto fundamental de la iniciativa es que una mujer indígena acudió a proponer una modificación a nuestra Carta Magna que mejoró las condiciones para el acceso a los cargos públicos y de elección popular.

3.2.3 Dictamen de la Cámara de Diputados

En la sesión pública ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el dos de octubre de 2014, se sometió a discusión el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Igualdad de Género, con la opinión de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, sobre el proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos político-electorales de mujeres y hombres indígenas.

En el Dictamen se consideró necesario “ampliar la participación política de hombres y mujeres indígenas, en sus comunidades regidas bajo los sistemas de usos y costumbres y crear las condiciones para que estas comunidades estén

representadas”, como una medida de acción positiva o acción afirmativa para fortalecer la participación política con perspectiva de género.

Las Comisiones argumentaron que es indispensable ajustar los usos y costumbres a los principios de igualdad y de pleno respeto a los derechos humanos, de conformidad a lo establecido en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales.

Ahora bien, en la parte conducente del Dictamen aparece la opinión emitida por la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, en la que se sostuvo que “la autonomía de las comunidades indígenas encuentra como límite último el respeto de los derechos humanos de todos aquellos que conforman la misma”; concluyendo que la iniciativa armoniza nuestra Carta Magna con las convenciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, como lo es la autonomía política.

Es oportuno mencionar que, tanto las Comisiones dictaminadoras como la Comisión de Asuntos Indígenas, fueron coincidentes en tomar en cuenta los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Lo que ahora nos debe llevar a la convicción de que es posible la resignificación de nuestros valores constitucionales, vía jurisdiccional.

El dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular, por unanimidad, con 400 votos a favor; pasando a revisión de la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

3.2.4 Dictamen de la Cámara de Senadores

En la sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el veintisiete de noviembre de 2014, se sometió a discusión el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas; y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre el proyecto de decreto por el que se reforma

la fracción III del apartado A del artículo 2o. constitucional, en materia de derechos políticos de las mujeres indígenas.

En el dictamen se consideró que es fundamental el reconocimiento de la lucha reivindicatoria de los pueblos originarios hacia la defensa de su autonomía política, al mismo tiempo que se reconoció la necesidad de establecer un texto más claro que garantice el respeto de los derechos humanos en condiciones de igualdad y equidad con perspectiva de género, para el acceso de mujeres y hombres indígenas a los cargos de representación popular o cargos públicos en los que sean elegidos o designados.

El dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular, con 89 votos a favor y 3 abstenciones; ordenándose su remisión a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales.

3.2.5 Contenido del Decreto

El veintidós de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial del Federación el Decreto por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la cual se estableció que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación para:

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, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

A efecto de realizar un análisis más profundo de la transformación de nuestros valores constitucionales, es oportuno citar el texto correspondiente del

Decreto por se reformó el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001), que establecía lo siguiente:

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, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

De lo anterior, se advierte que la especificidad del texto abunda en el hecho de que la autonomía política de los pueblos originarios es una vía para acceder y desempeñar cargos públicos y de representación popular; circunstancia que no quedó clara en la reforma constitucional de 2001. Es evidente que “las acciones gubernamentales en México tuvieron, durante décadas, la finalidad de eliminar las diferencias culturales, y atentaron contra derechos colectivos que ahora encuentran un contexto constitucional más óptimo” (Soriano *et al.*, 2018: 191); donde los pueblos indígenas ahora tienen un papel preponderante.

El fortalecimiento de las instituciones y estructuras de autogobierno de los pueblos indígenas es un paso importante hacia su empoderamiento, con el fin de que asuman el control de sus propios asuntos en todos los ámbitos de la vida y para velar por que los procesos de desarrollo sean coherentes con sus propios esquemas culturales, valores, costumbres y cosmovisiones (APF y ACNUDH, 2013: 25).

Aunque no es materia de esta investigación, el hecho de saber que en 2019 se incluyó el principio de paridad en materia indígena nos da la certeza de que los cambios son progresivos. Más aún, debido a que este mismo año es trascendental porque se reconocieron a los pueblos y comunidades afroamericanas como parte de la composición pluricultural de México. Esta “nueva realidad exige nuevos conceptos que la expliquen. La realidad mexicana del siglo XXI, por ello, exige que los conceptos en materia indígena existentes sean redefinidos y cambiados”

(González, 2018: 5); por tanto, en este proceso de permanente resignificación es necesaria su participación.

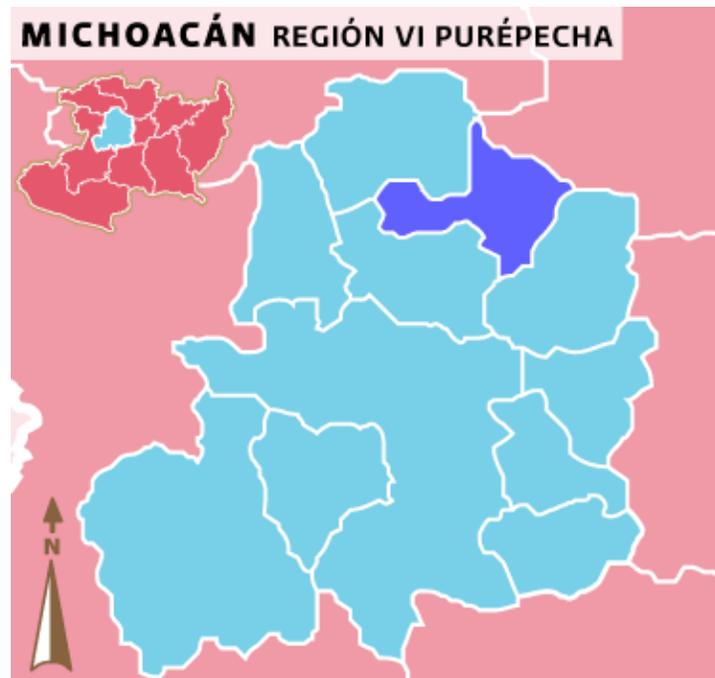
CAPÍTULO CUARTO

ESTUDIOS DE CASO EN TORNO A LA EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y LA GESTIÓN DE CONFLICTOS VÍA JURISDICCIONAL, EN MATERIA ELECTORAL

4.1 Cherán

4.1.1 Antecedentes

Cherán forma parte de los 113 municipios del Estado de Michoacán, se ubica en la región conocida como la Meseta Purépecha y tiene una población de 19,081 habitantes, de los cuales el 94% se autoadscribe como indígena, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2015).



Mapa de Cherán

Desde la última década del siglo XX, esta localidad padeció una serie de problemas derivados de la tala ilegal de sus bosques, circunstancia que se agravó con el transcurso del tiempo, sin que las autoridades hicieran algo para detener la explotación de los recursos maderables; simplemente, entre 2006 y 2012 se

deforestaron 9069.35 ha, superficie que corresponde al “71.24% de las 12 730.48 ha de bosque que tenía Cherán en 2006” (España y Champo, 2016: 146).

A lo anterior, se sumó la pugna de los partidos políticos para tomar el control de la presidencia municipal; lo que ocasionó que en 2008 comenzara “a darse cierta descomposición social y una fuerte división dentro de la comunidad” (Calveiro, 2014: 204). Adicionalmente existen otros factores que incrementaron el descontento de la comunidad purépecha de Cherán, tales como:

la falta de empleo, la aplicación de equipo especializado en corte y aserrío, la corrupción en la entrega de autorizaciones para el uso forestal de los bosques, el aumento del tráfico y consumo de drogas en la población joven, así como la penetración de la delincuencia en diferentes niveles del gobierno estatal y municipal, incluyendo la policía (España y Champo, 2016: 143-144).

De este modo, comenzaron a proliferar los talamontes, algunos de ellos incluso eran del propio municipio. Para 2010 imperaba un ambiente de violencia e inseguridad, tanto en el bosque como en la zona poblada, lo que permitió que los talamontes sacaran “alrededor de 200 camiones diarios”; los cuales estaban protegidos por grupos armados que intimidaban a la comunidad de Cherán. Uno de los sucesos previos a la movilización ocurrió el 10 de febrero de 2011, cuando secuestraron y asesinaron a 3 comuneros (Calveiro, 2014: 204).

Sin duda, este fenómeno de la explotación de los recursos no es un caso aislado y para los comuneros iba más allá del negocio de la madera, porque los grupos armados comenzaron a provocar incendios con la leña que se quedaba en la zona deforestada; lo que advirtieron fue que estos grupos buscaban cambiar el uso de suelo para la aguacatización de la región, por ende, sostuvieron que de lo que se trataba era del despojo de sus “bienes comunales” (Ventura, 2012: 161). Finalmente, el detonante del movimiento sucedió cuando los talamontes se acercaron a la Cofradía, un “ojo de agua del que durante mucho tiempo había bebido la comunidad. Aunque ya para entonces el pueblo se surtía de un pozo profundo, La Cofradía tenía un valor emblemático” (Calveiro, 2014: 204).

El 15 de abril de 2011, un grupo de mujeres detuvo el primer camión de madera, lo que propició que la gente tomara las calles y se lograra la detención de cinco talamontes que “mantuvieron durante cinco días, después los entregaron a la agencia del Ministerio Público federal, ante la desconfianza en las instituciones policiacas del estado” (Ventura, 2012: 160-161); esto ocurrió así, porque cuando los grupos armados intentaron rescatar a los detenidos lo hicieron acompañados de una patrulla de la policía municipal, lo que confirmaba su complicidad con la autoridad (Calveiro, 2014: 205).

El comienzo de la movilización indígena de Cherán se construyó a base de rondines y fogatas; estas últimas se convirtieron en los puntos de vigilancia desde donde se controlaban los accesos a la comunidad. Se instalaron casi 200 fogatas, en las que “hombres, mujeres y niños” se daban cita (Ventura, 2012: 162). Así fue como la defensa del territorio implicó también el restablecimiento de los lazos comunitarios (Calveiro, 2014: 206). Como parte del control que retomaba la comunidad de Cherán, desde entonces ocuparon el Palacio Municipal para, entre otras, discutir y resolver sobre la organización y las acciones posteriores (Ventura, 2012: 163).

4.1.2 Solicitud

El diecisiete de mayo de 2011 inició el proceso electoral ordinario para la elección de Gobernador, diputados y ayuntamientos en el Estado de Michoacán; para entonces, la comunidad purépecha de Cherán, después de un proceso de reflexión, se dio cuenta de que el traslado de su vida política al sistema de partidos acrecentó sus diferencias y divisiones, colocando los intereses partidarios “por encima del bien colectivo” (Ventura, 2012: 164-165); de alguna manera, porque los partidos se vinculaban de forma “utilitaria y clientelar” con la población (Calveiro, 2014: 203).

Por ello, la decisión de alejarse de los partidos políticos los llevó a explorar la elección de autoridades por usos y costumbres, un derecho que ya tenían consagrado en la Constitución Federal. Este es el momento donde la comunidad

indígena de Cherán dio un salto cualitativo en la gestión de sus conflictos. Lo primero que hicieron fue llegar al consenso, el cual fue logrado en la asamblea general celebrada el primero de junio de 2011, en la que determinaron que no participación en el proceso electoral en curso y tampoco permitirían la instalación de casillas.

El seis de junio de 2011, la comunidad de San Francisco Cherán, por conducto de la Coordinación General del Movimiento de Lucha presentó un escrito (Solicitud 01043719) ante el Instituto Electoral de Michoacán para informar lo siguiente:

[...]

Considerando que en nuestra comunidad no existe el Estado de Derecho por que se han violentado nuestras garantías individuales consagradas en la Constitución Federal y del Estado de Michoacán, como consecuencia de no contar con seguridad alguna en nuestros bienes y personas: que hemos sido víctimas de secuestros, asesinatos, extorciones, saqueo de nuestros bosques y recursos naturales, nos hemos visto en la necesidad de hacer uso del legítimo derecho de autoprotección ante la ausencia de las instituciones competentes. Como es del conocimiento de todos ustedes, desde el pasado 15 de abril del presente año, se ha mantenido un estado de sitio en la comunidad como una manera de resguardarnos de la invasión de grupos delictivos a los que hicimos frente, situación que se ha planteado a las instancias competentes federales y estatales, quienes han dado cumplimiento a sus funciones por espacios de tiempo muy corto sin resolver de fondo la situación.

Considerando que de conformidad con los artículos 20, 51 y 112 de la Constitución Política del Estado de Michoacán se ha dado inicio al proceso electoral, la comunidad ha realizado un estudio y análisis de la situación que impera hasta el momento, determinando que no existen las condiciones y garantías para llevar a cabo los comicios en el municipio, en tanto los individuos que en el habitamos no gocemos de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los demás derechos

establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos establecidos en la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo y en las leyes que de ambas emanen por ser esto nuestra prioridad en este momento.

En esas condiciones, la movilización indígena asumió la autoridad reivindicando usos y costumbres, lo que propició el “resurgimiento del Consejo Mayor, que ratificaría más adelante los sistemas normativos indígenas como el procedimiento de elección de autoridades municipales” (Cendejas *et al.*, 2015: 269). Preocupados por la situación, los partidos políticos, las autoridades electorales y gubernamentales se acercaron a la comunidad de Cherán para llevar a cabo mesas de diálogo con la finalidad de garantizar el desarrollo del proceso electoral, lo cual no tenía reflejo en la búsqueda de una solución al conflicto primordial (Ventura, 2012: 165), por ende, la movilización siguió su curso.

4.1.3 Acto impugnado

El Instituto Electoral de Michoacán sostuvo múltiples reuniones con los integrantes de la Coordinación General del Movimiento de Lucha de la Comunidad Indígena de San Francisco, Cherán, quienes mantuvieron su postura de no participar en el proceso electoral ordinario hasta en tanto no se resolvieran sus principales demandas; uno de los acuerdos a los que arribaron consistió en explorar, jurídicamente, la posibilidad de que esta comunidad purépecha eligiera a sus autoridades por usos y costumbres.

El Instituto Electoral local solicitó la opinión jurídica de dos expertos: a) Orlando Aragón Andrade, profesor de la Facultad de Derecho la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, licenciado en Derecho y maestro en Historia de México por la misma universidad, quien para entonces había concluido el programa de doctorado en Antropología por la Universidad Autónoma Metropolitana, y b) Gonzalo Farrera Bravo, catedrático e investigador de la Escuela Libre de Derecho y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; a criterio de Orlando Aragón, la demanda de la

comunidad indígena de Cherán estaba dentro del derecho y tenía su fundamento en los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este sentido, se dedujo que los límites al derecho a la autonomía política de los pueblos indígenas se encuentran en la norma fundamental y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, no así por un ordenamiento de jerarquía inferior. De tal suerte, su recomendación (Acuerdo, 2011, pág. 3) fue la siguiente:

[...]

1. La demanda de la comunidad indígena de Cherán debe ser atendida en sentido positivo por el Instituto Electoral de Michoacán.

2. Se debe realizar un estudio antropológico más profundo que permita facilitar la creación de un procedimiento que pueda articular las prácticas y formas de organización política de la comunidad indígena de Cherán con la normatividad estatal de los procedimientos políticos-electorales. Sin embargo, y por encima de lo anterior se debe instalar una mesa de consulta con las autoridades representativas de la comunidad de Cherán para que, de acuerdo al derecho a la consulta que las comunidades y pueblos indígenas tienen garantizados a nivel nacional e internacional, puedan construir consensadamente con el Estado el procedimiento que consideren que mejor se adecua a sus formas de organización social.

3. El Instituto Electoral de Michoacán en el ámbito de sus atribuciones debe de promover las modificaciones legislativas pertinentes para que en la normatividad electoral de la entidad se incluyan disposiciones que garanticen en adelante este derecho a los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán

[...]

En sentido contrario, Gonzalo Farrera sostuvo que el Instituto Electoral del Estado de Michoacán no podía organizar elecciones por usos y costumbres, ya que no era una de sus atribuciones y, en todo caso, esa decisión sólo podía quedar en manos del Congreso local: la de reglamentar el ejercicio del derecho al autogobierno (Acuerdo, 2011, pág. 4).

Con estos y otros antecedentes, el Instituto Electoral de Michoacán emitió el Acuerdo No. CG-38/2011, de nueve de septiembre de 2011, en cuyo considerando tercero argumentó que no era suficiente contar con “un derecho consignado en el orden jurídico, si no que se hace necesario contar con los mecanismos para su ejercicio y con autoridades competentes ante las cuáles se hará efectivo” (Acuerdo, 2011, pág. 12). A mayor abundamiento, el Instituto arribó al convencimiento de que, al ser un órgano de legalidad, carecía de atribuciones para ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad para no aplicar una norma electoral del Código Electoral del Estado de Michoacán; en consecuencia, acordó:

ÚNICO. El Instituto Electoral de Michoacán carece de atribuciones para resolver sobre la celebración de elecciones bajo el principio de los usos y costumbres en los términos que lo solicita la Comunidad Indígena de Cherán.

Aunque el mencionado acuerdo fue aprobado por unanimidad de votos, cabe mencionar que para ese momento la reforma constitucional en materia de derechos humanos ya había entrado en vigor; en consecuencia, el Instituto tenía el mandato de constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de la comunidad purépecha de Cherán. De este modo, es cómo se fueron dando las condiciones para la búsqueda de nuevos sentidos a los valores constitucionales.

4.1.4 Demanda

El quince de septiembre de 2011, los habitantes de la comunidad indígena de Cherán presentaron, vía *per saltum*, la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de controvertir el Acuerdo No. CG-38/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el que se daba respuesta a la petición de la comunidad purépecha de Cherán.

Los agravios de la demanda se construyeron a partir de cuatro consideraciones fundamentales: a) la vulneración del derecho de acceso efectivo a la justicia; b) el incumplimiento de la autoridad responsable de promover, respetar,

proteger y garantizar los derechos humanos, en términos de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) la incorrecta aplicación del control de convencionalidad para la salvaguarda de los derechos humanos de las comunidades indígenas, y d) la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado.

En la primera consideración, los demandantes, partiendo de la interpretación de los artículos 2º, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestaron, entre otras, lo siguiente:

En relación con ello cabe señalar que los que aquí promovemos acudimos ante el Instituto Electoral de Michoacán para hacerle del conocimiento la problemática que se vive en nuestra Comunidad indígena, y para solicitarle que se respetara nuestro derecho histórico a decidir mediante usos y costumbres la forma como habremos de designar a nuestras autoridades municipales y a organizarlas conforme a nuestras prácticas tradicionales, siendo que dicho Instituto es el órgano estatal encargado de la organización de los comicios electorales en el Estado de Michoacán de Ocampo; sin embargo, al tomar el acuerdo de que carece de atribuciones para resolver la cuestión planteada, el Instituto Electoral de Michoacán contraviene lo dispuesto en los artículos constitucionales antes citados toda vez que, el acceso a la justicia del Estado por parte de los pueblos indígenas debe ser real y material, lo que se traduce en la obligación de las autoridades de dar una solución de fondo a la problemática que se le presenta, cosa que no ocurrió en el caso que nos ocupa puesto que el Instituto señalado se limitó a declararse incompetente sin generar ninguna acción tendiente a que los que integramos la Comunidad indígena de San Francisco Cherán lográramos un acceso efectivo a la justicia del Estado, traducido en que se diera respuesta a nuestra solicitud (R. Cherán, 2011, págs. 61-62).

En concepto de los demandantes, el acuerdo impugnado trasgredió el principio de acceso a la justicia, que debe traducirse en el deber de una autoridad de resolver el fondo de la controversia que se le presenta; apelando a una justicia real y material para los pueblos originarios de conformidad a lo establecido en los

artículos 2º y 17 constitucionales. Por ende, en aras de evitar un menoscabo mayor a sus derechos, sustentaron su acción en el salto de instancia, dada la ineficacia de incoar cualquier otro medio de impugnación en el orden local (R. Cherán, 2011, pág. 62).

En la segunda consideración, los habitantes de Cherán alegaron que la autoridad responsable soslayó su responsabilidad para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en términos de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; específicamente, su derecho a la libre determinación para elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

En tercer lugar, sus argumentos se dirigieron hacia la incorrecta la aplicación del control de convencionalidad por parte de la autoridad responsable, para la salvaguarda de los derechos humanos de las comunidades indígenas; a mayor abundamiento, la autoridad responsable debió emitir el acuerdo impugnado atendiendo el principio pro persona y la interpretación conforme a la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. De tal suerte, los demandantes solicitaron que se garantizara su derecho al autogobierno atendiendo lo establecido en diversos instrumentos internacionales de la materia, así como “la jurisprudencia generada a nivel Internacional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (R. Cherán, 2011, pág. 69).

Finalmente, se acogieron a la opinión de Orlando Aragón, sobre la viabilidad, legalidad y constitucionalidad para la elección de autoridades por usos y costumbres; la cual no fue atendida por la autoridad responsable, al momento de emitir el acuerdo impugnado. Razón por la cual, no existen razones jurídicas para restringir el derecho al autogobierno de la comunidad purépecha de Cherán.

Es evidente el salto cualitativo en la gestión de conflictos por parte de este movimiento indígena, ya que su principal preocupación, el saqueo de sus bosques, encontró una salida favorable cuando apelaron a un valor fundamental: la libre determinación de las comunidades indígenas. A partir de la interpretación de este

derecho, la comunidad purépecha de Cherán reconfiguró sus acciones en términos legales para la defensa de su territorio.

Como veremos más adelante, este caso paradigmático no enseña que la falta de reglamentación un derecho fundamental, en el orden local, no debe constituir un impedimento para su ejercicio; aunque esto tiene que ver más con la función prospectiva de los precedentes que deriva en la instrumentación de un remedio procesal novedoso, a lo largo de la demanda también podemos destacar una dimensión retrospectiva porque fundan su acción en otros precedentes que les permiten arribar al convencimiento de que les asiste la razón.

Por ello, esta movilización legal indígena en materia electoral, nos muestra la pertinencia del constitucionalismo democrático para la resignificación del derecho, porque esta lógica coloca a los actores en posibilidad de interpretar el derecho y proponer nuevos sentidos, los cuales serán confrontados con la autoridad jurisdiccional para la solución de una controversia. En términos generales, observamos cómo los demandantes parten de interpretaciones constitucionales compartidas, aseverando que los sentidos que proponen son compatibles con los valores constitucionales y convencionales.

En estas circunstancias, con el respaldo de 2,312 firmas de comuneros de cuatro barrios de Cherán, la demanda fue remitida a la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el inmediato día diecinueve; no obstante, por las características del asunto, el veintiuno siguiente, la Sala Regional, mediante acuerdo colegiado, determinó solicitar el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Superior. Por acuerdo de veinticuatro de septiembre de 2011, la Sala Superior asumió la competencia del conocimiento del asunto, en plenitud de jurisdicción; cabe agregar, que la facultad de atracción no fue procedente, toda vez que se trató de un asunto que era competencia de la Sala Superior.

4.1.5 Sentencia

En la sesión pública de dos de noviembre de 2011, se sometió a discusión el proyecto de resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-9167/2011, interpuesto por 2,312 habitantes de la comunidad purépecha de Cherán, Michoacán, a fin de controvertir el acuerdo CG-38/2011, de nueve de septiembre de 2011, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual se determinó que el Instituto carecía de atribuciones para resolver sobre la celebración de elecciones por usos y costumbres en aquella entidad.

En el caso de Cherán había una clara distancia entre la norma y la realidad, denominada “brecha de implementación” (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pág. 23), que era producto de la falta de reglamentación del derecho a la libre determinación por parte del Congreso del Estado de Michoacán; lo que abrió una disyuntiva sobre las normas que debían ser aplicadas al caso. Pero una Constitución democrática permite la construcción de puentes entre la norma y la realidad, superando atavismos que restringen el ejercicio de determinados derechos.

El constitucionalismo democrático va de eso, de la construcción de puentes; en un extremo tenemos a la comunidad purépecha de Cherán y, en el otro, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Lo interesante es ver cómo estos extremos pueden edificar una suerte de diálogo en torno al significado de determinados valores constitucionales y convencionales, mientras se resuelve una demanda.

4.1.5.1 Los requisitos de procedibilidad

La Sala Superior se declaró competente para conocer del asunto, cuya hipótesis, en esencia, no se contempla expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; es decir, el cambio de régimen jurídico ordinario para la elección de cargos de representación popular mediante el

“sistema electoral del Estado de Michoacán, regido por el sistema de partidos políticos, por otro diverso, basado en el sistema de usos y costumbres invocado” por los purépechas de Cherán (R. Cherán, 2011, pág. 9). No obstante, en observancia del principio de acceso a la justicia, en materia electoral, le correspondió conocer a la Sala Superior.

La acción fue procedente vía *per saltum*, porque se justificó que el agotamiento previo de los medios de impugnación se traducía en una amenaza a los derechos objeto de la controversia; razón por la cual, a ningún fin práctico llevaría la interposición de un medio de impugnación en el orden local. Esto constituye una excepción al principio de definitividad en materia electoral, en aras de garantizar el acceso a la justicia y se sustenta, en forma retrospectiva, en la tesis de jurisprudencia 23/2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (R. Cherán, 2011, págs. 12-13).

La Sala Superior también tomó en consideración la cercanía de la jornada electoral en Michoacán, la cual tendría verificativo el trece de noviembre de 2011, por lo que cualquier retraso en la resolución del juicio ciudadano representaba la posible afectación o “la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias” (R. Cherán, 2011, pág. 11). Debemos recordar que la dimensión retrospectiva de una sentencia retoma aquellos criterios que orientan la solución de aspectos concretos, como la falta de previsión de alguna causal o dispensar a los actores el cumplimiento del principio de definitividad, es decir, agotar las instancias previas.

De este modo, un factor que da sentido a la movilización legal en materia electoral tiene que ver con el hecho de que, en un proceso electoral, los principios de definitividad y certeza se traducen en la no repetición de alguna etapa de las que conforman dicho proceso, ni mucho menos da lugar a la suspensión; de ahí que, las resoluciones correspondientes deben emitirse antes de que inicie la etapa subsecuente.

En la sentencia se constata cómo la movilización legal parte de interpretaciones compartidas, porque en muchos puntos hallamos un reflejo de los argumentos de los demandantes en los razonamientos que sostiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como los relativos al acceso efectivo a la justicia para pueblos y comunidades indígenas, al considerar que:

los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso a la jurisdicción del Estado real, no virtual, formal o teórica, si fuera el caso de que indebidamente se prescindiera de sus particulares condiciones, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender en forma real y no retórica, sin que se interpongan impedimentos procesales por los que se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado (R. Cherán, 2011, pág. 17).

De la lectura de la sentencia, hallamos diversos elementos que son concordantes con el constitucionalismo democrático; pues, esta forma de ver la Constitución es armónica con la realidad pluricultural de México y hace posible, en algunos casos, que las autoridades jurisdiccionales se alejen del argumento de las mayorías para flexibilizar las reglas procesales atendiendo a las particularidades históricas de los pueblos y comunidades indígenas, como la concentración del poder y la discriminación sistemática por parte de la cultura dominante; por ello, se aplican excepciones a las reglas procesales, en aras de garantizar una justicia real y completa para las comunidades indígenas.

Para la solución real del problema, en estos casos la Sala Superior maximiza los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas para garantizar su especial protección, en el entendido de que “las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable” para ellos (R. Cherán, 2011, pág. 26). Por tal motivo, se

aplican algunas medidas especiales, como la suplencia de la queja o las medidas compensatorias; dicho de otro modo, se instrumenta un acomodo razonable de las cosas que prioriza una igualdad de resultados.

Muchos de estos remedios procesales ya fueron aplicados en otros casos. Conviene identificar la dimensión retrospectiva del precedente de Cherán, porque nos enseña la utilidad de las lecciones del pasado al momento de resolver un medio de impugnación; por ejemplo, la cuestión de cómo debían interpretarse las normas procesales, tratándose de pueblos y comunidades indígenas, es un asunto que quedó claro en la tesis XLVII/2002 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (R. Cherán, 2011, pág. 27). Así, la apropiación del lenguaje jurídico por parte de los movimientos sociales no sólo parte de la búsqueda de nuevos sentidos a los valores constitucionales, también lo hace a partir de interpretaciones compartidas con los Tribunales.

Para resolver el tema de la legitimación, la Sala Superior recurrió al principio de autoadscripción para considerar que las 2,312 personas que firmaron la demanda son parte de la comunidad purépecha de Cherán, por lo que la conciencia de su identidad es un criterio suficiente que los autoriza para promover el medio de impugnación; lo anterior, después de hacer una breve reseña histórica de esta comunidad.

4.1.5.2 Reconocimiento del derecho al autogobierno

Al entrar al fondo del asunto, la Sala Superior precisó que la litis versaba en la conculcación de los derechos político-electorales de la comunidad purépecha de Cherán, que devino del Acuerdo CG-38/2011, emitido por del Instituto Electoral de Michoacán, ya que “en tanto integrantes de una comunidad o pueblo indígena tienen derecho a elegir a sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales” (R. Cherán, 2011, pág. 81); no obstante, lo procedente fue determinar si la falta de previsión de algún procedimiento para la elección de autoridades por usos y costumbres es suficiente para restringir su ejercicio.

El método de estudio del asunto partió del ejercicio de los controles de constitucionalidad y convencionalidad, que resultan ser dos instituciones fundamentales en la judicialización del derecho electoral; la primera se consagró como una facultad desde la reforma integral en materia electoral de 1996 y la segunda con la reforma en materia de derechos humanos de 2011. Cabe destacar que esta última reforma tenía pocos meses de haber entrado en vigor.

De este modo, la Sala Superior analizó la conculcación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los instrumentos internacionales; para tal efecto, el Tribunal determinó que al tratarse de una comunidad indígena, correspondía no sólo “suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta” (R. Cherán, 2011, págs. 86-87).

Los agravios fueron fundados y suficientes para revocar el acuerdo impugnado, pues el Instituto Electoral local sólo se limitó a determinar que carecía de atribuciones, ante la falta de previsión de algún procedimiento para la elección de autoridades por usos y costumbres en Michoacán. Atendiendo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la obligación de la autoridad responsable, quedó definida la siguiente forma:

Dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación, acorde con el artículo primero transitorio del Decreto correspondiente, por lo que es claro que al resolver en torno a la petición formulada, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán tenía el deber de atender a lo dispuesto en el artículo 1º constitucional en relación con lo dispuesto en los artículo 2o de la Carta Magna; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 5, apartado b), 6 y 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (R. Cherán, 2011, pág. 89).

A mayor abundamiento, la Sala Superior consideró que el Instituto incumplió el deber que tienen todas las autoridades de atender lo dispuesto por nuestra Constitución Federal en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, es decir:

- a) Promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.
- b) Interpretación conforme a la Constitución y tratados internacionales.
- c) Observancia de los principios universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

En este sentido, la autoridad responsable omitió hacer una interpretación favorable para la protección más amplia del derecho al autogobierno de la comunidad purépecha de Cherán; esto implicaba la promoción, respeto, protección y garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Por lo que, la determinación del Instituto local “obstaculizó e impidió su ejercicio al estimar que la petición no podía ser atendida por la inexistencia de una ley secundaria” (R. Cherán, 2011, pág. 91); máxime que tampoco adoptó alguna medida administrativa que promoviera el derecho al autogobierno.

4.1.5.3 Restitución del derecho

Una vez que la Sala Superior determinó la revocación del Acuerdo CG-38/2011, procedió a la restitución del derecho al autogobierno de la comunidad purépecha de Cherán; toda vez que el principio de acceso a la justicia comprende la solución completa del problema planteado, que se trataba del ejercicio a la autonomía de una comunidad indígena para elegir a sus autoridades por usos y costumbres.

De una interpretación sistemática y funcional del artículo 2º, con relación a los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 24, 25, 26, 27, 35, 39, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deduce que los derechos reconocidos a los pueblos, comunidades y personas indígenas inciden en

el “reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no puede renunciar” (R. Cherán, 2011, pág. 96).

La aplicación directa del artículo 2º, apartado A, fracción VIII de la Constitución Federal, condujo al Tribunal al diseño de un remedio procesal fundado en el deber de adoptar medidas positivas y compensatorias a favor de los pueblos y comunidades indígenas; las cuales no se constriñen a las establecidas en la ley, pues se admite la instrumentación de otras, con la salvedad de que “las medidas que se adopten sean adecuadas e idóneas para procurar las condiciones suficientes para frenar la inercia social de desigualdad en la cual se encuentran” los grupos históricamente desfavorecidos (R. Cherán, 2011, pág. 100). Lo anterior, a fin de garantizar el ejercicio de un derecho fundamental, así como la superación de los obstáculos que han enfrentado; esto con fundamento en lo dispuesto por el artículo 4º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

A partir del análisis de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la dimensión retrospectiva del precedente tomó en consideración diversos criterios sustentados por organismos internacionales como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos. Esto es útil porque el uso del lenguaje jurídico por parte de los movimientos indígenas no necesariamente debe limitarse al orden nacional, porque la experiencia dada por los organismos supranacionales corre la suerte de configurarse en criterios orientadores para la búsqueda de nuevos sentidos a los valores constitucionales.

Aunque la Sala Superior hizo un estudio exhaustivo de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, nos los reproducimos porque estos tópicos ya los abordamos en el primer capítulo; los cuales no sólo tienen que ver con las dimensiones de este derecho, ya que el Tribunal tomó en cuenta el contexto histórico-político para reconocer los obstáculos a los que se han enfrentado.

Finalmente, la Sala Superior concluyó que la falta de reglamentación de un derecho consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no constituye un obstáculo para el ejercicio de ese derecho, ni mucho menos puede vulnerarlo; si fuera el caso, los tribunales pueden recurrir a la aplicación directa de la Constitución para la salvaguarda y protección de ese derecho (R. Cherán, 2011, pág. 207).

En consecuencia, para la restitución del derecho al autogobierno de la comunidad indígena de Cherán, la Sala Superior ordenó y vinculó, respectivamente, al Instituto Electoral y al Congreso, ambos de Michoacán, para el efecto de (R. Cherán, 2011, págs. 222-230):

1. Disponer las medidas necesarias, suficientes y que resulten razonables para que, de acuerdo a una conciliación pertinente, consultas requeridas directamente a los miembros de la comunidad indígena de Cherán y resoluciones correspondientes se determine:

1) Si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena de Cherán está de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres;

2) Toda vez que no existen condiciones para celebrar las elecciones el próximo trece de noviembre, deberá determinar si es posible realizar comicios por usos y costumbres en el Municipio de Cherán en diversa fecha, a efecto de que los ciudadanos que resulten elegidos entren en posesión del cargo y tomen la protesta de ley correspondiente.

Si existen condiciones de realizar comicios por usos y costumbres en el Municipio de Cherán, a efecto de que los ciudadanos que resulten elegidos entren en posesión del cargo y tomen la protesta de ley correspondiente.

2. De estimar que existen las condiciones necesarias para celebrar los comicios, deberá:

1) Someter al Congreso los resultados de la consulta, a efecto de que dicha autoridad emita el decreto correspondiente, en el cual, en su caso, determinará la fecha de la elección y de toma de posesión.

2) Emitida la resolución del Congreso deberá disponer las consultas, así como las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para llevar a cabo, en su caso, las elecciones por usos y costumbres.

3. En la realización de las consultas y la adopción de las medidas correspondientes se deberán atender a los principios establecidos tanto en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y conforme a los cuales, las consultas a los pueblos indígenas en las cuestiones que les afectan deben realizarse en observancia de los principios siguientes:

1. **Endógeno:** el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;

2. **Libre:** el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo;

3. **Pacífico:** deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desordenes sociales al seno de la comunidad;

4. **Informado:** se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente;

5. **Democrático:** en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondiente a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos;

6. **Equitativo:** debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;

7. **Socialmente responsable:** debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas;

8. **Autogestionado:** las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

- En el supuesto que para el primero de enero de dos mil doce no se haya definido o determinado a la autoridad municipal de Cherán, el Instituto Electoral de Michoacán deberá informar al Congreso del Estado para que en ejercicio de sus facultades para la debida integración del ayuntamiento del Municipio de Cherán, conforme a lo establecido en el artículo 44, fracción XX, de la Constitución local, designe a los miembros del órgano municipal provisional, para lo cual deberá respetar el derecho de consulta de la comunidad.

- La elección de los integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Cherán sólo podrá celebrarse hasta que las autoridades den pleno cumplimiento a lo establecido en la presente ejecutoria.

Por tanto, se dejan sin efectos todos los acuerdos de las autoridades electorales locales relacionados directamente con la elección en dicho municipio, para la preparación y organización de los comicios conforme al régimen de partidos políticos.

- Al advertir que, a pesar de lo dispuesto en el artículo 2o constitucional y en específico de la obligación impuesta en el artículo segundo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto

del dos mil uno, por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al Artículo 1o., se reforma el Artículo 2º., se deroga el párrafo primero del Artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al Artículo 18, y un último párrafo a la Fracción tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la cual se determinó que a la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia indígena, las legislaturas de las entidades federativas debían realizar las adecuaciones a las constituciones y leyes locales que procedan y reglamenten lo estipulado en la misma, se advierte que el Congreso del Estado de Michoacán no ha emitido ni dictado normas secundarias en torno a los derechos de los pueblos indígenas.

Dado que han transcurrido más de diez años desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos se vincula al Congreso del Estado de Michoacán, para que de acuerdo a su agenda legislativa, armonice la Constitución y legislación interna al Pacto Federal y tratados internacionales en materia de derechos indígenas.

- Se ordena a las autoridades estatales que, en el ejercicio de sus funciones, den cumplimiento a la presente ejecutoria y presten el auxilio necesario para que el Congreso del Estado y el Instituto Electoral de Michoacán realicen los actos ordenados, ya que los artículos 17, párrafo tercero; 41 y 99 constitucionales, y acorde con los principios de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por este órgano jurisdiccional, sustentados en la vital importancia para la vida institucional del país y con objeto de consolidar el imperio de los mandatos que contiene la Constitución General de la República, sobre cualquier ley y autoridad, tales sentencias obligan a todas las autoridades, independientemente de que figuren o no con el carácter de responsables, sobre todo, si en virtud de sus funciones, les corresponde desplegar actos tendentes a cumplimentar aquellos fallos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 31/2002 consultable en las páginas 275 a 276 en la *Compilación 1997-2010: Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, tomo *Jurisprudencia*, volumen 1, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **“EJECUCIÓN DE**

SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO”.

- Las autoridades deberán remitir a esta Sala Superior copia certificada de las constancias relativas que demuestren el cumplimiento dado a la presente ejecutoria, en un plazo de tres días hábiles contados, a partir del momento en que emitan las respectivas resoluciones.

De este modo, el remedio procesal consistió en ordenar al Instituto Electoral de Michoacán que realizara una consulta libre, previa e informada, de carácter vinculatoria, a la comunidad purépecha de Cherán; para que, en caso de la comunidad consultada decidiera modificar el sistema por el cual eligen a sus autoridades, el Congreso local emitiría un decreto en el que determinara la fecha de los comicios por usos y costumbres, así como la toma de posesión del cargo.

4.1.5 Un breve balance

En estas circunstancias, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se llevó a cabo una reunión informativa el quince de diciembre de 2011, con la presencia de 2,307 comuneros; posteriormente, el inmediato día dieciocho, se celebró la consulta a la comunidad purépecha de Cherán, en la que 4,816 comuneros votaron a favor de la elección de sus autoridades por usos y costumbres, con ocho votos en contra. La designación del gobierno provisional corrió a cargo de la propia comunidad y no del Congreso, de conformidad “con sus propios mecanismos, esto es, asambleas por barrio, en los que resultaron electos tres representantes por barrio, quienes fungirían como gobierno provisional” hasta el día de las elecciones (Ventura, 2012: 169). La jornada electoral se programó para el veintidós de enero de 2012 y la toma de posesión para el inmediato 5 de febrero.

Cabe señalar que el gobierno acordado por la comunidad, negociado y aceptado por el Congreso, es un Consejo Municipal, no es la estructura de

presidente, síndico y regidores, sino una representación barrial (tres miembros de cada uno de los cuatro barrios), la conformación de consejos operativos (administrativo, mediación y justicia, bienes comunales, educación y cultura, y seguridad), y la asamblea general como máxima instancia, lo cual constituye otro logro por demás importante puesto que no está contemplado en la legislación estatal ni federal (Ventura, 2012: 169-170).

En Cherán no sólo se dejó atrás el sistema de partidos políticos que regía la renovación de los cargos de elección popular, también se modificó la estructura del gobierno municipal; es decir, se instaló un Consejo Mayor de Gobierno Comunal, que es una estructura jerárquica distinta a la establecida en el artículo 155, fracción I de la Constitución Federal (Zertuche, 2018: 80).

La sentencia de Cherán es un claro ejemplo de que el neoconstitucionalismo latinoamericano abrió la puerta a otros modos de ver la Constitución como puede ser el constitucionalismo democrático; aunque este desarrollo teórico-político no se menciona expresamente a lo largo de la sentencia, existen elementos suficientes para afirmar que la Constitución Federal se ha democratizado, dando voz a los grupos que históricamente no la tenían. De ahí la pertinencia para utilizar los marcos de interpretación que nos aporta el constitucionalismo democrático, porque abonarían a los procesos de movilización legal en México.

Es evidente que el lenguaje jurídico “ha permeado los reclamos políticos de los movimientos sociales, que han recurrido crecientemente al marco constitucional y de derechos humanos para sostener demandas” (Ruibal, 2015: 176); por lo que, es posible la resignificación y reconfiguración del derecho vía jurisdiccional. Tengamos en cuenta que la comunidad de Cherán se movilizó a partir de que los problemas relacionados con la extracción de recursos maderables se agravaron; una causa común que motivó a sus miembros a solidarizarse para afrontar el conflicto, circunstancia que al poco tiempo transformó su realidad.

La reivindicación de diferentes formas del derecho, pero también de la política y la democracia, no han sido aportaciones menores. Los comuneros de Cherán

reivindican la democracia, aunque entendida de otra manera. Exigen a los poderes estatales y federales el respeto a su derecho de tomar decisiones y nombrar sus propias autoridades a partir de la modalidad que ellos decidan. Optan por hacerlo al margen del sistema de partidos, aunque no necesariamente en su contra (Calveiro, 2014: 208).

La diversidad cultural en México “ha dejado de ser un dato demográfico o antropológico” (Cendejas, 2015: 261); más aún, se ha convertido en un agente de cambio en el derecho y la política. En estas condiciones, es posible que la democracia deje de ser sólo un instrumento y se vuelva un modo de vida, un claro ejemplo lo dio Santiago, un comunero de Cherán que afirmó lo siguiente: “La democracia no es exclusiva de los partidos políticos. Es exclusiva del pueblo” (Calveiro, 2014: 208).

Como ya lo habíamos dicho el primer capítulo, la función del precedente no sólo es útil para los tribunales al momento de resolver las controversias de las que toman conocimiento, también sirve como ejemplo a otras comunidades que enfrentan problemáticas similares; la comunidad de Cherán demostró su “capacidad de recurrir al derecho como estrategia política y jurídica para hacer respetar su derecho a elegir a sus autoridades por usos y costumbres, el cual es reconocido en el derecho internacional” (Ventura, 2012: 169-170).

En menos de un año cambió la realidad de la comunidad indígena de Cherán, quienes habiendo iniciado su movilización en abril de 2011, dieron un salto cualitativo en sus acciones cuando decidieron reivindicar su derecho al autogobierno en junio de ese mismo año; meses después, obtuvieron un resultado histórico mediante la resolución del dos de noviembre, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien reconoció el derecho que le asiste a esa comunidad purépecha para elegir a sus autoridades por usos y costumbres, razón por la cual, sin la existencia de algún procedimiento, les restituyó el ejercicio de ese derecho.

4.2 Tingambato

4.2.1 Antecedentes

La Tenencia de San Francisco Pichátaro, municipio de Tingambato, Michoacán, tiene una población de 4,952 habitantes, que representa el 35.5% de la población total del municipio (Zertuche, 2018: 81); esto la coloca como la segunda comunidad más poblada después de la Cabecera Municipal, la cual cuenta con 7,771 habitantes (R Pichátaro, 2016, pág. 37). La población indígena de Tingambato se considera dispersa; no obstante, San Francisco Pichátaro resulta ser la única comunidad indígena del municipio, la cual está enclavada en la región conocida como la Meseta Purépecha.



Mapa de Tingambato.

San Francisco Pichátaro “cuenta básicamente con dos estructuras administrativas, una municipal, la Jefatura de Tenencia y otra comunal, el Comisariado de Bienes Comunales” (R Pichátaro, 2016, pág. 39). Las principales actividades de esta comunidad son la agricultura y la explotación forestal.

Así como Pichátaro, existen muchos casos en los que la posición de submunicipalidad les genera una condición excluyente frente a la Cabecera Municipal, cuando se aplican los recursos públicos; esta subordinación también produce marginación, porque sujeta a las comunidades indígenas “a una administración racista” que no toma en cuenta sus necesidades primordiales. Esta situación afectó por mucho tiempo a la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, aun y cuando era la segunda comunidad más poblada del municipio de Tingambato, ya que sólo recibía el “6% de los recursos públicos municipales (Zertuche, 2018: 81-82).

Sin anticipar el análisis de los agravios planteados en la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-1865/2015, queremos retomar algunos de los antecedentes que sustentaron su inconformidad respecto a la aplicación de los recursos públicos por parte del Ayuntamiento de Tingambato. En el mencionado escrito, manifestaron lo siguiente:

Desde hace mucho tiempo la comunidad de San Francisco Pichátaro ha tenido constantes problemas por el manejo y aplicación de los recursos públicos con las administraciones del municipio de Tingambato al cual pertenecemos. Esta problemática se ha concretado desde un manejo discrecional, desigual y discriminatorio de los recursos públicos entre las distintas poblaciones del municipio hasta la no realización y conclusión de obras públicas que se han comprometido con la autoridad que representamos. A lo largo de los años distintas administraciones de la comunidad han realizado innumerables gestiones ante las distintas administraciones municipales para que esta situación se regularice y le destinen equitativamente los recursos públicos que a nuestra comunidad le correspondan, sin que hasta la fecha se haya tenido éxito (Demanda, 2015).

Las acciones previas a la movilización legal de la comunidad purépecha de Pichátaro comenzaron en enero de 2015 (Zertuche, 2018: 83) en la coyuntura del proceso electoral local ordinario para la elección de Gobernador, diputados y

ayuntamientos en el Estado de Michoacán; mismo que había iniciado el tres de octubre de 2014 (Declaratoria, 2014) y cuya jornada electoral estaba programada para el siete de junio de 2015.

De hecho, una de las acciones más significativas de la comunidad consistió en impedir la instalación de casillas electorales el día de la jornada electoral, para manifestar su hartazgo hacia las prácticas clientelares de los partidos políticos, mismo que se acompañó de la exigencia de autonomía (Zertuche, 2018: 83). En tales circunstancias, el Instituto Nacional Electoral acordó la aprobación de ajustes a la ubicación de las casillas, por causas supervenientes. A continuación, veremos cómo esta comunidad purépecha dio un salto cualitativo en la gestión de conflictos, cuando llegaron a la conclusión de que la dimensión económica del derecho a la autonomía conlleva a la participación política efectiva de las comunidades indígenas.

4.2.2 Solicitud

El treinta de junio de 2015, miembros de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, Tingambato, Michoacán, solicitaron al gobierno municipal que se les entregara directamente la parte proporcional de las partidas presupuestales federales y estatales que se asignan al municipio, tomando en cuenta el número de habitantes, así como las necesidades de su comunidad.

El nueve de julio de ese mismo año, el Ayuntamiento de Tingambato y los integrantes de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro acordaron solicitar al Congreso local y a la Auditoría Superior de Michoacán, la emisión de una resolución que contemplara la factibilidad de la entrega directa de los recursos a la comunidad y si la autoridad municipal incurriría en alguna falta administrativa o económica. En caso de que fuera viable, pidieron que dichas autoridades fijaran las reglas para tal efecto.

El mencionado acuerdo fue ratificado por el Cabildo del municipio de Tingambato y los integrantes de la comunidad de Pichátaro, en la reunión de trabajo

de quince de julio de 2015; en la cual, adicionalmente, establecieron el compromiso de darle seguimiento a la solicitud y de acatar la determinación del Congreso y la Auditoría Superior.

En este contexto, la comunidad indígena de Pichátaro acudió ante “diversas dependencias estatales para buscar el cumplimiento del acuerdo firmado por las autoridades de Tingambato, instancias que omitieron atender y ejecutar el convenio logrado entre las partes” (Zertuche, 2018: 83). Sumado a ello, el primero de septiembre entró en funciones la nueva administración municipal que resultó electa para el periodo 2015-2018, la cual desconoció los acuerdos que suscribió la integración anterior. Aunque la comunidad de Pichátaro insistió en darle seguimiento a su petición, la autoridad municipal cerró los canales de diálogo.

4.2.3 Acto impugnado

El diecisiete de septiembre de 2015, los integrantes del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, emitieron un acuerdo en el que determinaron que existía un impedimento legal para la entrega directa de recursos económicos; no obstante, primero hicieron alusión a que darían atención y seguimiento a diversas obras y compromisos proyectados para la comunidad de San Francisco Pichátaro. En tales circunstancias, la autoridad responsable arguyó que esto daba cumplimiento a lo establecido en la normativa aplicable.

Enseguida, pasando por alto diversos mandatos constitucionales, como el deber de salvaguardar los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, lo que implicaba la aplicación de medidas especiales para resolver el fondo del problema planteado, el Ayuntamiento de Tingambato estableció lo siguiente:

El artículo 115 de Nuestra Carta Magna; señala en su fracción IV que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, que los recursos serán ejercidos directamente por los ayuntamientos y las Legislaturas de los

Estados serán quienes revisaran y fiscalizaran las cuentas públicas municipales.

Con fundamento en lo anterior, les informamos con todo respeto que los Ayuntamientos estamos impedidos legalmente para entregar dinero en efectivo a comunidad o persona alguna para que estas lo ejerzan o administren directamente, pues de ser así desaparecerían de facto todas las instituciones públicas que actualmente existen.

Es evidente la poca diligencia de la autoridad municipal para resolver el problema planteado por la comunidad purépecha de Pichátaro; ya que, como veremos más adelante, la Constitución Federal contempla el supuesto de que los Ayuntamientos ejerzan sus recursos a través de quienes ellos autoricen. De esta forma, la negativa nos muestra una práctica común de las autoridades en estos casos; por lo que, no cabe duda que se violentaron los derechos de la comunidad solicitante, pues, cabe reiterar, que el mencionado artículo constitucional “establece claramente que los ayuntamientos pueden autorizar la entrega de los recursos de la hacienda municipal a otra autoridad” (Zertuche, 2018: 83).

Cuando se cerraron los canales de diálogo y se dieron cuenta de que la estrategia política y las medidas de presión no lograron encauzar su demanda, acudieron a Cherán buscando asesoría; lo que derivó en la estrategia legal que fue sometida al estudio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Zertuche, 2018: 84). El camino recorrido cobró sentido, cuando apelaron a su derecho a la libre determinación desde una dimensión político-económica.

4.2.4 Demanda

El veintinueve de septiembre de 2015, el Jefe de la Tenencia y el Presidente del Comisariado de Bienes Comunes, ambos de la Comunidad de San Francisco Pichátaro, Tingambato, presentaron, vía *per saltum*, la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de controvertir el oficio de diecisiete de septiembre de 2015, emitido por el Ayuntamiento de

Tingambato, por el que se niega la entrega directa de recursos económicos a su comunidad, dado que existía un impedimento legal. La construcción del medio de impugnación tuvo el acompañamiento del “Colectivo Emancipaciones” (Zertuche, 2018: 84); circunstancia que es deseable en cualquier movilización legal, porque implica la intervención de agentes externos que inciden en una mejor gestión de los conflictos, ya sea por la experiencia que tengan en el tema.

En el escrito (Demanda, 2015, págs. 3-4), los demandantes destacaron cuatro antecedentes que motivaron su demanda. En primer lugar, que la problemática de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro se debe al manejo discrecional, desigual y discriminatorio de los recursos públicos por parte del Ayuntamiento de Tingambato; en segundo lugar, que existen casos análogos en los que ya se implementó la distribución de los recursos de manera proporcional, tomando en cuenta el número de habitantes, criterio que les resulta aplicable; en el siguiente punto aludieron a la falta de voluntad de la autoridad municipal para atender su petición, a pesar de haberlo solicitado por diversos canales, y finalmente, que la respuesta de la nueva administración del Ayuntamiento de Tingambato, incumplió el acuerdo de darle seguimiento a la solicitud inicial.

Los agravios de la demanda se construyeron a partir de cuatro consideraciones fundamentales: a) la conculcación del derecho a la libre determinación en sus dimensiones política y económica; b) la falta de garantía del derecho al autogobierno desde una dimensión económica; c) la indebida fundamentación y motivación del oficio impugnado, y d) el incumplimiento de adoptar medidas especiales para salvaguardar un derecho fundamental.

En la primera consideración, los demandantes alegaron que se conculcó su derecho a la libre determinación, específicamente, el de autogobierno, que se encuentra tutelado tanto en el orden nacional, como internacional. Partieron del análisis de la sentencia del juicio ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-9167/2011, para argüir que la diferencia cultural se sostiene en la reproducción permanente de sus instituciones sociales y políticas.

En este sentido, diversa normatividad tanto nacional como internacional ha reconocido que los pueblos indígenas tenemos el derecho al autogobierno; que estos derechos se ejercen en el ámbito de la comunidad, y; que estos derechos incluyen el respeto para mantener las formas tradicionales de organización en distintos rubros (cultural, política, social) dentro de los cuales se incluye el económico. Respecto de esto último, si se sostiene que el derecho al autogobierno importa la preservación de las culturas indígenas a través de la reproducción permanente de nuestras formas tradicionales de entender el buen vivir, y con ello la garantía de la subsistencia de nuestra cultura, resulta indiscutible que en el contexto actual la independencia económica es fundamental para tal propósito.

Queda pues manifiesta la violación que el Ayuntamiento de Tingambato hace de nuestro derecho al autogobierno, que es un derecho cultural y social pero también político, dado que éste no se limita al nombramiento de autoridades tradicionales vía usos y costumbres, sino también a garantizar todos los elementos necesarios para poder ejercerlo de facto dentro de los cuales se encuentra el elemento económico (Demanda, 2015, pág. 5).

Este argumento es similar a los razonamientos donde se viola un derecho político-electoral relacionado con el ejercicio del cargo, si partimos del hecho de que la remuneración es una prerrogativa inherente al mismo; luego entonces, más adelante veremos que no basta con que se garantice el derecho a la autonomía política, si no viene acompañado de una dimensión económica que haga posible la reproducción permanente de las instituciones tradicionales. Lo anterior, sobre la base de que estos aspectos de la libre determinación están previstos en la Constitución local de Michoacán, en la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

En la segunda consideración, los demandantes aludieron que derecho al autogobierno no se agota en los procedimientos electorales, ya que el mismo Tribunal Electoral ha sostenido que este derecho guarda una dimensión económica

que es interdependiente de las demás dimensiones del autogobierno; en este sentido, la comunidad purépecha de Pichátaro tiene derecho a la libre determinación en lo económico, porque el “acceso justo y equitativo a los recursos públicos” garantiza el derecho a la participación política efectiva (Demanda, 2015, pág. 9).

En tercer lugar, consideraron que no existen obstáculos jurídicos para atender satisfactoriamente su petición, circunstancia que denota la indebida fundamentación de la autoridad responsable; máxime que el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal establece la facultad de los municipios para administrar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, los cuales pueden ser ejercidos de manera directa o por quienes ellos autoricen. De tal suerte, el impedimento en el que se excusó la autoridad responsable no se actualizó.

Finalmente, sus argumentos se encaminaron a señalar que el Ayuntamiento de Tingambato incumplió con el deber de adoptar medidas especiales, aún y cuando el artículo constitucional invocado en el oficio impugnado contempla la posibilidad para que los municipios ejerzan directamente los recursos que integran la hacienda municipal o, en su defecto, por quienes ellos autoricen.

Sin duda, esto representó “un nuevo giro a su movimiento, al adoptar como estrategia, la movilización legal, sin abandonar la estrategia política y la movilización social” (Zertuche, 2018: 84). La demanda fue presentada en el Ayuntamiento de Tingambato, quien remitió el asunto a la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el primero de septiembre de 2015; en la misma fecha, se formó el cuaderno de antecedentes 194/2015 y se acordó la remisión inmediata del medio de impugnación a la Sala Superior del Tribunal Electoral, porque el acto impugnado no era competencia expresa de la Sala Regional.

La Sala Superior le dio trámite al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente sup-jdc-1865/2015; atendiendo a la competencia originaria que tiene en aquellos casos que no están previstos expresamente en la Ley. Durante la sustanciación del juicio ciudadano, un grupo de personas presentó un escrito de *amicus curiae*, con la

finalidad de abonar a la causa; situación que también es propia de la movilización legal, ya que los movimientos, en algunos casos, encuentran aliados que les ayudan a precisar el sentido de su demanda.

Las amigas y amigo de la corte, partieron de la interpretación de diversas disposiciones constitucionales y convencionales, con relación a la legislación nacional de la materia para concluir que existen elementos suficientes para reconocer que la comunidad purépecha demandante, tiene derecho a la libre determinación desde una dimensión político-económica para la preservación de sus instituciones.

Por la complejidad del asunto y dado que no dependía de un proceso electoral, el asunto tomó ocho meses en resolverse, aún así es un tiempo óptimo con respecto a otras instancias jurisdiccionales.

4.2.5 Sentencia

En la sesión pública del dieciocho de mayo de 2016, se sometió a discusión el proyecto de resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-1865/2015, interpuesto por el Jefe de la Tenencia y el Presidente del Comisariado de Bienes Comunales, ambos de la Comunidad de San Francisco Pichátaro, Tingambato, Michoacán, a fin de controvertir la determinación de diecisiete de septiembre de 2015, emitida por el Ayuntamiento de Tingambato, por la cual se negó la entrega directa de recursos económicos a su comunidad.

Al entrar al estudio del caso, el Tribunal consideró que la demanda se relacionaba con el reconocimiento, en sede jurisdiccional, de los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados al de participación política efectiva, de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales aplicables, a fin de que se materialicen a partir de la administración directa de los recursos correspondientes.

El caso de Pichátaro también presentaba una brecha de implementación, es decir, existía una distancia entre la norma y la realidad que impedía el ejercicio efectivo de un derecho; por ello, el sentido del proyecto se encaminó hacia la procedencia de una acción declarativa de certeza de derechos, para el efecto de declarar que la comunidad de San Francisco Pichátaro tiene derecho a la participación política efectiva. Una vez reconocido este derecho, lo conducente era restituir el ejercicio pleno a esta comunidad purépecha de Tingambato.

4.2.5.1 Los requisitos de procedibilidad

La Sala Superior se declaró competente para conocer del asunto relacionado con la conculcación al derecho a la participación política efectiva de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, Tingambato, Michoacán, atendiendo a la “competencia originaria y residual para resolver todas las controversias de la materia”. De la hipótesis planteada, se determinó que era procedente la acción declarativa de certeza de derechos, para determinar el contenido de los derechos de libre determinación, autogobierno y autonomía, vinculados al de participación política efectiva en concatenación a otros principios y valores constitucionales; por ende, en razón de “la fuerza expansiva” de estos derechos, la Sala Superior determinó la necesidad de intervenir en el asunto (R Pichátaro, 2016, pág. 7).

En cuanto a los requisitos de procedibilidad, cabe destacar que la Sala Superior, al momento de estudiar la legitimación de los actores, tomó en consideración que estos comparecían por propio derecho, alegando presuntas violaciones a sus derechos político-electorales relacionados con el ejercicio del cargo, así como en su calidad de autoridades de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, Michoacán. Esta última condición era ya suficiente para tener por cumplido el requisito de legitimación, pues tratándose de pueblos o comunidades indígenas lo conducente es evitar la exigencia de requisitos que impidan el acceso a la justicia; recordando que, dicho elemento subjetivo se acredita mediante la autoadscripción.

Por lo que respecta al interés jurídico, en la sentencia se razonó que debía interpretarse en clave intercultural, considerando la indivisibilidad e interdependencia de los derechos afectados; consistentes en el “derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”, atendiendo a los derechos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades indígenas, así como al contexto de la comunidad de que se trate (R Pichátaro, 2016, pág. 14); sumado a ello, el análisis tomó en consideración diversas disposiciones jurídicas nacionales y supranacionales que son aplicables al caso. En tales circunstancias, esta lectura dio como resultado un concepto amplio del derecho a la participación política efectiva.

Para la construcción de puentes entre la norma y la realidad, es necesaria la aplicación de medidas compensatorias acordes al caso, como la excepción al principio de definitividad cuando se interpone un juicio vía *per saltum*; pues se hallaron razones suficientes que justificaban el salto de instancia, ya que el juicio ciudadano en estudio contemplaba una acción declarativa de certeza de derechos que debía ser resuelta por la máxima autoridad de la materia.

Ahora bien, en los asuntos relacionados con la presunta violación de derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas “es posible la intervención de terceros ajenos al juicio”, quienes concurren “con el carácter de *amicus curiae* o amigos de la corte”, con la finalidad de aportar elementos que abonan al estudio del caso (R Pichátaro, 2016, pág. 28); quienes también fueron tomados en cuenta al momento de dictar sentencia. En términos generales, podemos decir que en el caso de Pichátaro se estudiaron los requisitos de procedibilidad con perspectiva intercultural, bajo el tamiz de la constitucionalidad y convencionalidad.

4.2.5.2 Reconocimiento del derecho

Un aspecto relevante de la sentencia es que, a pesar de que Pichátaro representaba una menor población que el resto del municipio, eso no fue un impedimento para que se le reconociera y protegiera el ejercicio pleno de sus

derechos autonómicos, en razón de que el derecho a la participación política de una comunidad indígena “no debe ser negado o suprimido por la simple votación de la mayoría del cabildo municipal, lo cual no sería válido ni legítimo”, ya que tales derechos son oponibles ante las autoridades municipales (R Pichátaro, 2016, págs. 37-38). Esto representa un elemento central del constitucionalismo democrático, pues la premisa mayoritaria no debe imperar en todos los casos, antes bien, deben tomarse en consideración los valores constitucionales que rodean una controversia, así como el contexto de la comunidad afectada.

De ahí que, la evolución del derecho, específicamente, a través de las reformas político-electorales y de reconocimiento de los pueblos indígenas de las últimas tres décadas, se puede entender como un proceso que ha vigorizado la lectura democrática de la Constitución; destacando el hecho de que se dio voz a minorías que históricamente no la tenían, cuando menos no contaban con los elementos suficientes para ser escuchados a cabalidad por las instituciones.

Sumado a lo anterior, la judicialización del derecho electoral se ha convertido en un mecanismo capaz de vencer brechas de implementación, al pasar de los derechos abstractos a los concretos; mediante la edificación de puentes que conectan las normas con la realidad, tras el encuentro de los diversos sentidos que dichas normas guardan. Esta forma de gestionar los conflictos autonómicos puede entenderse como un espacio de diálogo que se construye con aquellos sentidos que las partes propongan en un juicio; así como lo hicieron los demandantes en el juicio ciudadano SUP-JDC-1865/2015.

Para el estudio de los agravios, la Sala Superior aplicó el principio de suplencia de la queja, ya que tratándose de un juicio promovido por ciudadanos integrantes de un pueblo o comunidad indígena, en el que se presume la afectación de sus derechos, más allá de la deficiencia de los agravios planteados, a la autoridad jurisdiccional le corresponde suplir la ausencia total, precisando el acto que realmente les afecta.

De este modo, en consideración de la Sala Superior el acto que realmente le afectaba a la comunidad purépecha de Pichátaro se relacionaba con el “reconocimiento efectivo o pleno, en sede judicial, de sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derechos a la participación política efectiva”, establecidos en la Constitución Federal, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (R Pichátaro, 2016, pág. 48).

Debido a que la brecha de implementación de estos derechos sigue siendo un obstáculo para su goce efectivo, es necesario trasladar las normas a la realidad, “mediante resoluciones judiciales protectoras, teniendo en cuenta los contextos normativos y fácticos específicos” (R Pichátaro, 2016, págs. 49-50). Este ejercicio de resignificación es el que impulsa la reconfiguración de los valores constitucionales, cuando se identifican aquellas circunstancias que limitan injustamente el ejercicio de un derecho.

Por lo tanto, se tienen como actos reclamados los siguientes: i) la falta de reconocimiento efectivo de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena actora, relacionados con su derecho a la participación política, es decir, una situación de hecho que les afecta o impide materializar o ejercer plenamente y gozar de tales derechos, frente a la autoridad municipal responsable y otras autoridades estatales, así como del conjunto de derechos que el orden jurídico les reconoce, y ii) el acuerdo impugnado de diecisiete de septiembre de dos mil quince emitido por el Ayuntamiento responsable (R Pichátaro, 2016, pág. 52).

En estas circunstancias, la Sala Superior determinó que era procedente el reconocimiento de que la comunidad de San Francisco Pichátaro tiene derecho a decidir libremente su condición política, lo que contempla su capacidad para participar en los procesos de toma de decisiones que les puedan generar alguna afectación.

Como ya lo habíamos anticipado, la Sala Superior se concentró en analizar el caso de aquellos municipios que tienen una población indígena que es minoritaria, con respecto a la totalidad de la población; considerando que, en todo caso, las autoridades municipales tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los pueblos, comunidades y personas indígenas.

Para el reconocimiento de los derechos de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, se abordaron seis temáticas diferentes:

- a) La procedencia de la acción declarativa de certeza de derechos;
- b) Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como los deberes de protección y garantía respecto al derecho de participación política efectiva;
- c) Las características del derecho a la consulta;
- d) La interpretación sistemática de los artículos 2º y 115 de la Constitución Federal;
- e) El ejercicio de los recursos por las comunidades indígenas como un principio constitucional, y
- f) El reconocimiento de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro como persona moral de derecho público con autonomía comunal.

Primero se determinó que la justificación de la procedencia de la acción declarativa de certeza de derechos, estaba en aquella situación de hecho que producía incertidumbre respecto del alcance de los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados al de participación política efectiva, cuya afectación real era posible. Dicha posibilidad de afectación se actualizó desde el momento en que la autoridad municipal canceló los caminos que ya se habían iniciado, para luego determinar que había un impedimento legal para atender la petición de la comunidad de Pichátaro.

En segundo lugar, la Sala Superior consideró que la interpretación y aplicación los derechos de los pueblos y comunidades indígenas no se puede basar en el

argumentos de las mayorías, a pesar de que una comunidad indígena represente una minoría municipal; circunstancia que brinda certeza a muchas agencias, tenencias, delegaciones o ecargaduras de población indígena en torno al alcance de sus derechos autonómicos.

De tal suerte, los gobiernos pueden garantizar que los pueblos y comunidades indígenas cuenten con los medios necesarios para decidir sobre su forma de organización comunitaria; por ejemplo, a través de la transferencia progresiva de ciertas responsabilidades a las comunidades indígenas, por conducto de sus autoridades, en cuanto a “la organización y el funcionamiento de programas sociales que impactan directamente” en ellos (R Pichátaro, 2016, pág. 79). Máxime que, por mandato constitucional, las autoridades municipales están obligadas a determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos.

Por ello, a partir de una interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 2º, en relación al artículo 115, ambos en conjunción con el 1º, todos de la Constitución Federal, tomando como referencia la normativa de la entidad, es dable concluir que el derecho al autogobierno de los pueblos originarios “no puede concretarse o materializarse a menos de que cuenten con derechos mínimos para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de sus integrantes” (R Pichátaro, 2016, pág. 85). Circunstancia que no excluye el ejercicio directo de los recursos por parte de las comunidades indígenas que tienen una condición de submunicipalidad.

Ahora bien, en cuanto a las características del **derecho a la consulta** los argumentos obraron en consonancia con los principios que rigen la democracia deliberativa, en tanto canales de discusión para la implementación de un programa, del presupuesto o de cualquier política gubernamental que impacte en la vida de un pueblo o comunidad indígena. Un aspecto importante del derecho a la consulta, es que garantiza el deber de mínima intervención del Estado en asuntos indígenas, al tiempo que los incentiva a “participar activamente y proponer medidas, programas y actividades que les permitan construir su desarrollo” (R Pichátaro, 2016, pág. 93);

por ende, la consulta es un deber para la autoridad y un derecho para los pueblos y comunidades indígenas.

El cuarto tema fue la **interpretación sistemática** de los artículos 2º y 115 de la Constitución Federal, que apuntó hacia el principio constitucional del ejercicio directo de los recursos públicos por las comunidades indígenas en contextos específicos; lo que nos permite conectar con la pertinencia para estudiar el cambio constitucional en relación con los marcos de interpretación que nos aporta la movilización legal y el constitucionalismo democrático.

Para la construcción del principio, en la sentencia se tocaron aspectos históricos como los Acuerdos de San Andrés y la reforma constitucional en materia indígena de 2001, porque la lectura de las fuentes materiales o históricas y antecedentes legislativos son relevantes para el proceso de resignificación del derecho; cabe mencionar que estos aspectos ya los abordamos en los capítulos anteriores, razón por la cual no redundaremos en este tema.

En tales circunstancias, se dedujo que el municipio libre como valor constitucional debe interpretarse conjuntamente al de la libre determinación de los pueblos originarios, de acuerdo con el contexto específico de estos.

Finalmente, dentro de los aspectos más novedosos del precedente, se encuentra el reconocimiento de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro como persona moral de derecho público para ejercer su autonomía en el ámbito comunal. Esta conclusión se compone de diversas premisas, la primera es que en el orden local se reconoce la existencia del pueblo purépecha, del cual forma parte la comunidad de San Francisco Pichátaro; la segunda, que en Michoacán la libre determinación puede ejercerse con autonomía comunal, y, la tercera, que la Constitución local reconoce la calidad de persona moral a los pueblos y comunidades indígenas. De las disposiciones contempladas en la Constitución y la Ley Orgánica Municipal, ambas de la entidad, se desprende el deber “de respetar la organización, entre otras, económica, política y cultural, a través de las diversas

formas y ámbitos de autonomía comunal, regional y como pueblo indígena” (R Pichátaro, 2016, pág. 118).

Así, el acto impugnado se tradujo en la falta de reconocimiento de los derechos de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, circunstancia que en los hechos resultaba inconstitucional y ocasionó una afectación real y directa a la mencionada comunidad en el ejercicio efectivo de sus derechos humanos de libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados al de participación política efectiva.

4.2.5.3 Restitución del derecho

La Sala Superior concluyó que fue indebida la actuación de la autoridad responsable, al momento de emitir el oficio impugnado, toda vez que interpretó de manera restrictiva los derechos de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, lo que constituyó un obstáculo para el ejercicio efectivo de sus derechos humanos de libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados al de participación política efectiva. Así lo razonó la máxima autoridad de la materia:

Esta Sala Superior advierte que el oficio impugnado emitido por el Ayuntamiento responsable se traduce en una falta de reconocimiento del estatus constitucional de comunidad indígena de la actora y, por ende, de sus derechos reconocidos constitucionalmente, lo que genera la existencia de una situación de hecho, que resulta inconstitucional, es decir, un estado de cosas inconstitucional, que afecta real y directamente a la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro al impedirle el ejercicio pleno o efectivo de sus derechos humanos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados estrechamente con sus derechos a la participación política efectiva, cuando son derechos reconocidos constitucional e internacionalmente, teniendo en cuenta la existencia de regímenes municipales diferenciados, en función de los diferentes contextos normativos y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados (R Pichátaro, 2016, págs. 118-119).

La actuación de la autoridad responsable también fue considerada incongruente, ya que, a sabiendas de que se trataba de una comunidad indígena, su determinación no tomó en cuenta la legislación aplicable al caso; de ahí que, el oficio fue nugatorio de los derechos reconocidos a la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro. Además de la indebida fundamentación y motivación del oficio, destaca el hecho de que la autoridad responsable actuó de manera unilateral, omitiendo observar los valores constitucionales que rigen la democracia participativa.

Por tanto, el aspecto declarativo de la sentencia produjo la revocación del acto impugnado, al considerar que se conculcaron los derechos de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro; en consecuencia, lo procedente fue restituir a los demandantes el ejercicio de sus derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados al de participación política efectiva. Lo anterior, para los efectos (R Pichátaro, 2016, págs. 130-133) siguientes:

1. Reconocer el derecho de la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro, como **persona moral de derecho público**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal, a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, que **les permitan determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural**, para lo cual gozarán del conjunto de derechos reconocidos en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el Ayuntamiento de Tingambato y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo.

2. Vincular a las autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, para que, en el ejercicio de sus atribuciones, reconozcan a la actora en su carácter de **persona moral de derecho público**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal.

3. Vincular a las autoridades del Ayuntamiento de Tingamabato, para que, en el ejercicio de sus atribuciones, reconozcan a la actora en su carácter de

persona moral de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal.

4. Vincular al Instituto Electoral de Michoacán, en su calidad de autoridad en la materia y organismo público local en la entidad, de conformidad con los artículos 2º, en relación con el 1º; 41, Apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal; 98, primer párrafo, de la Constitución local; 29 del Código Electoral local y 91 de la Ley Orgánica Municipal, ordenamientos del Estado de Michoacán de Ocampo, así como 6, párrafo 1, inciso a), del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, **para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organice una consulta previa e informada a la comunidad, por conducto de sus autoridades tradicionales, sobre los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.**

5. Vincular al Ayuntamiento responsable a los resultados de la referida consulta.

6. En caso de que el resultado de la consulta sea favorable, **vincular** a las autoridades electorales locales y municipales a adoptar las acciones necesarias tendentes a apoyar los procesos de diálogo y consulta entre el Municipio de Tingambato, Michoacán de Ocampo y la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, localizada dentro de dicho municipio, para establecer las condiciones mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para que, en caso de así considerarlo la comunidad, derivado del proceso de consulta ordenado, administre directamente los recursos públicos que le corresponden, con el objeto de asegurar la transparencia, la debida administración y la rendición de cuentas, atendiendo a la circunstancias específicas de la comunidad.

7. Ordenar al Ayuntamiento responsable celebrar consultas y cooperar de buena fe con la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, por conducto

de representantes elegidos por la misma conforme a sus procedimientos o usos y costumbres, antes de adoptar y aplicar cualquier medida administrativa, a fin de obtener su consentimiento libre e informado, en forma no discriminatoria y bajo criterios de equidad, salvo que existan razones fundadas que justifiquen una negativa, siempre que se haya consultado a los miembros de la comunidad a través sus autoridades tradicionales.

8. Ordenar a todas las autoridades vinculadas al cumplimiento de esta resolución a informar dentro de las veinticuatro horas siguientes sobre los actos tendentes al cumplimiento de este fallo.

Lo anterior es así, porque el reconocimiento de un derecho no implica que las autoridades no interfieran en sus procesos culturales, pues existe el deber de que se garanticen las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de ese derecho. Esta es la parte donde la función prospectiva del precedente es más notoria, porque se trata de una resolución que mira hacia el futuro con la intención de establecer criterios o remedios procesales que sirven para la solución de casos análogos. Esto resulta ser un criterio orientador no sólo para las autoridades, sino para todas aquellas comunidades que, teniendo la condición de submunicipalidad, son susceptibles de sufrir un menoscabo en su derecho a la libre determinación.

En congruencia con la maximización de los derechos autonómicos de los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades deben limitarse a intervenir en lo indispensable para salvaguardar el derecho a la autonomía; por ello, el remedio procesal se articuló de tal manera que las autoridades quedaran vinculadas a los efectos condicionales de la sentencia, en caso de que la comunidad de Pichátaro determinara ejercer directamente los recursos públicos que le corresponden.

4.2.6 Un breve balance

La fase informativa se llevó a cabo el veintiséis de junio de 2016, por conducto de la Comisión Electoral para la Atención de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán, en la que se abordaron los elementos cualitativos y cuantitativos de la transferencia de responsabilidades a la comunidad purépecha de

Pichátaro; para tal efecto, la información se dividió en diecisiete temas diferentes, como la autonomía, las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos similares a las que tendría la comunidad, entre otros (Consulta Pichátaro, 2016, págs. 58-59).

Posteriormente, el cuatro de julio de 2016, se llevó a cabo la fase consultiva, en la que se cuestionó a las autoridades tradicionales y comunales de San Francisco Pichátaro, si estaban de acuerdo en la transferencia de atribuciones, responsabilidades y recursos económicos en términos proporcionales al número de habitantes de su comunidad y la totalidad del recurso público del que dispone el Ayuntamiento, para ejercerlo y administrarlo de manera directa; quienes respondieron que estaban de acuerdo en que se llevara a cabo dicha transferencia. Entre el Consejo Comunal, el Comisariado de Bienes Comunales y los integrantes de los Encabezados de Barrio acordaron que las atribuciones se transfieran al Consejo Comunal (Consulta Pichátaro, 2016, págs. 65-67).

Aunque el Ayuntamiento de Tingambato mostró resistencia para la llevar a cabo la entrega de los recursos públicos, el cuatro de noviembre de 2016 se celebró el convenio entre dicha autoridad y la comunidad purépecha de Pichátaro, en el que se acordó que la transferencia de responsabilidades y recursos entraría en vigor “a partir del último trimestre del ejercicio fiscal 2016” (Zertuche, 2018: 88-90).

Con todo, es importante advertir que el derecho se ha convertido en un espacio de diálogo entre los “distintos actores gubernamentales, fuerzas políticas, organizaciones étnicas y comunidades indígenas que buscan definir sus contenidos y su interpretación” (Ventura, 2018: 163); todo esto, gracias a la democratización de la Constitución que permite reconfigurar no sólo valores fundamentales, sino la misma interacción entre la sociedad y los tribunales.

La comunidad de San Francisco Pichátaro es “la primera submunicipalidad que, por la vía judicial, se reconoció y ratificó su derecho al autogobierno y la libre determinación para ejercer directamente sus recursos públicos municipales” (Zertuche, 2018: 75); razón por la cual, estamos convencidos de que los movimientos sociales están en oportunidad de proponer nuevos sentidos a los

valores constitucionales para la superación de situaciones de hecho y de derecho que afectan o ponen en riesgo el ejercicio efectivo de un derecho.

Otro aspecto relevante del caso, es que se registró nuevamente un ensanchamiento de la autonomía, en cuanto a la dimensión económica de la autodisposición organizacional, desde el momento en que se le reconoció a la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro el derecho a decidir sus formas internas de organización económica y política.

CONCLUSIONES

Los pueblos, comunidades y personas indígenas cuentan con la vía jurisdiccional, en materia electoral, para demandar el ejercicio efectivo del derecho a la autonomía política, gracias a la judicialización del derecho electoral y al cambio en la política de reconocimiento de los pueblos originarios. En este nuevo ambiente jurídico, la justiciabilidad de derechos político-electorales, con perspectiva intercultural, al tiempo que marca la pauta para resolver conflictos indígenas, se convierte en una senda que puede impulsar la transformación del derecho y representa un mecanismo para acceder a la reparación de la deuda histórica del Estado mexicano con los indígenas.

Son los procesos de cambio en la política de reconocimiento de los pueblos originarios y la judicialización del derecho electoral los que, poco a poco, dotaron al Tribunal Electoral de herramientas jurídicas para resolver el fondo de los asuntos indígenas y, en su caso, zanjar brechas de implementación del derecho a la libre determinación; circunstancia que trae aparejada otro fenómeno: la gestión de conflictos indígenas a través de la movilización legal, en materia electoral. Esto permite advertir que el lenguaje jurídico ha permeado el discurso de algunos movimientos indígenas, quienes recurren al catálogo de derechos para la articulación de sus demandas, como una estrategia para enfrentar problemáticas que se encuentran relacionadas, preponderantemente, con la autonomía política.

Fue útil la óptica del constitucionalismo democrático, porque este desarrollo teórico-político mira a detalle diversos aspectos sensibles de la práctica jurídica, como la interacción entre autoridades y gobernados; ya que diluye la idea de que la interpretación constitucional está monopolizada por los tribunales, tras reconocer que el significado del derecho constitucional debe hallarse de manera conjunta con diversas instituciones democráticas, sin excluir a los ciudadanos. De este modo, la Constitución se vuelve democrática en la medida en que todos son escuchados, considerando al derecho como un espacio de diálogo. Aunado a que las

discrepancias fortalecen la autoridad de la Constitución y legitiman a las autoridades encargadas de resolver tales conflictos, como el Tribunal Electoral.

De este modo, el constitucionalismo democrático responde de mejor manera a una sociedad plural, porque el principio mayoritario deja de ser la única forma de razonar los valores constitucionales cuando existen brechas de implementación que hacen nugatorio el ejercicio de un derecho. Este desarrollo teórico-político nos permitió comprender, en su justa dimensión, la movilización legal indígena en materia electoral, en su rol de agente de cambio para el derecho, al reconocer que los argumentos pueden influir en la resignificación y reconfiguración del derecho.

Bajo este esquema, el hecho de que algunos pueblos y comunidades pasen de la movilización política a la movilización legal indígena, en materia electoral, representa un salto cualitativo en la gestión de conflictos, porque las demandas parten de interpretaciones compartidas y, en algunos casos, proponen nuevos sentidos a los valores constitucionales; con lo cual, se corrobora que los indígenas desarrollan su propia interpretación a la que podemos llamar labor hermenéutica, para redimensionar los derechos que les fueron reconocidos. Por ello, sin soslayar que el entendimiento del problema jurídico, en última instancia, queda en manos del poder judicial, se debe reconocer el papel de la movilización legal indígena como un agente de cambio para el derecho.

Si bien, los pueblos originarios tienen una historia común de despojo, aculturación, sometimiento, represión y discriminación, también tienen una larga tradición de resistencia a la pérdida de la propia cultura, instituciones tradicionales y territorios ancestrales. No obstante que la resistencia es continua, la realidad indica que no todos los conflictos alcanzan la respuesta organizada, pues sólo algunos logran transformarse en movilizaciones; pero lo ideal, en todo caso, es hallar los mejores canales de acción.

Aunque la emergencia indígena de la década de 1990, enarbolada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, desencadenó una serie de cambios en el derecho, toda vez que se forjó un discurso reivindicatorio, condensado en los

Acuerdos de San Andrés Larráinzar, con la intención de influir en el sistema jurídico mexicano; es dable considerar que, si bien los acuerdos son un triunfo en la tradición política mexicana, tras afianzar que la voz de los pueblos originarios se elevara a rango constitucional, la historia nos muestra que el costo de este tipo de movilizaciones políticas en ocasiones es alto, en función del grado de violencia que se pueda alcanzar.

Por ello, la reforma en materia indígena de 2001 es un parteaguas para los movimientos indígenas del siglo XXI, que ya cuentan con una variedad de mecanismos jurídicos para la gestión de sus conflictos; como ya vimos, esta agenda autonómica, sustentada en el derecho a la libre determinación, comprende la autonomía política y el acceso a la justicia. Por lo que se refiere a la autonomía política, queda claro que este tipo de autonomía consiste, en tanto experiencia interna, en la capacidad de disponer sobre la forma de organización, la aplicación de un sistema normativo propio, así como la elección de autoridades por usos y costumbres; mientras que, como una experiencia externa, es la facultad para acceder y desempeñar cargos públicos y de representación popular. Esta diferenciación resulta útil para comprender que la experiencia del autogobierno no necesariamente se entrelaza con el poder público; pues una comunidad puede disponer sobre su forma de organización, aplicar un sistema normativo interno y elegir a sus autoridades tradicionales, sin que ello implique ocupar un cargo público o de representación popular. Dicho en otras palabras, la parte sustantiva de la autonomía política puede expresarse como una situación de hecho y de derecho.

Por cuanto hace al acceso a la justicia, los asuntos relacionados con la autonomía política ganaron terreno en la vía jurisdiccional, en materia electoral, debido a que la reforma integral en materia electoral de 1996 facultó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para someter al control de constitucionalidad actos y resoluciones en los que se presume la violación de derechos político-electorales. Lo anterior, sumado a la autonomía funcional del Tribunal Electoral, que brinda definitividad a sus resoluciones y obligatoriedad a su jurisprudencia, propició una constante renovación de reglas y procedimientos, a

pulso de sentencias, para aquellos casos que no fueron previstos en la ley, como los asuntos indígenas.

Aunque la reforma de 1996 no contempló los derechos político-electorales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, con el tiempo surgieron múltiples intersecciones donde se cruzaron las materias indígena y electoral, para dar un significado concreto a las normas.

A mayor abundamiento, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se convirtió en un medio de impugnación que resolvió infinidad de controversias; porque legitimó a la ciudadanía en general para la protección de su derecho a votar y ser votado, con la simple condición de que se presume que un acto o resolución de una autoridad viola derechos político-electorales. En el caso indígena se tradujo en el estudio del derecho a votar y ser votado por el sistema de usos y costumbres para desempeñar cargos públicos y de representación popular. Así es como la judicialización del derecho ha guiado la construcción normativa y concreción axiológica de la democracia, con perspectiva intercultural.

A su vez, la reforma constitucional en materia electoral de 2007 apuntó hacia la consolidación del Tribunal Electoral, al ampliar sus facultades y garantizar su funcionamiento permanente, en aras de mejorar la distribución de las cargas de trabajo y disminuir significativamente el tiempo para emitir resoluciones; toda vez que la definitividad de las distintas etapas de que se compone un proceso electoral, vuelve imperioso que los asuntos se resuelvan antes de que inicie la subsecuente, máxime que no pueden suspenderse dichas etapas. Este aspecto es relevante para las movilizaciones legales indígenas porque garantiza que los asuntos se resuelvan en un tiempo más breve, en comparación a otras instancias jurisdiccionales.

También se otorgó a la Sala Superior del Tribunal Electoral la facultad de atracción sobre aquellos asuntos del conocimiento de las Salas Regionales que, por su importancia o trascendencia, deban ser resueltos en plenitud de jurisdicción por aquella; lo que a su vez comprendió la facultad de delegación para el envío de

asuntos que son competencia de la Sala Superior, para el conocimiento y resolución de las Salas Regionales. Así, la permanencia de las Salas Regionales despresurizó el trabajo del Tribunal Electoral.

Además de ello, la consolidación del Tribunal Electoral llegó hasta el grado de facultarlo para decidir sobre la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución Federal; circunstancia que fortaleció el control de constitucionalidad de actos y resoluciones aplicado en los asuntos indígenas. Por ello, la trascendencia del Tribunal opera en función de las herramientas jurídicas que tiene en su manos para interpretar y aplicar el derecho; lo que facilita la construcción de puentes entre la norma y la realidad social, que permitan zanjar brechas de implementación de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas.

Este ambiente jurídico se encuentra atravesado por la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la cual ensanchó las fuentes del sistema jurídico mexicano y consagró el deber de todas las autoridades de ajustar su actuación hacia la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos; toda vez que la incorporación del control de convencionalidad conllevó a la interpretación y aplicación de las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de los que México es parte, en la solución de controversias en materia electoral. Esto provocó que el Tribunal Electoral resolviera, a partir de entonces, también desde la lógica convencional.

La reforma político-electoral de 2014 incorporó la democracia deliberativa como un principio rector del desarrollo nacional, con lo cual se reafirma que este siglo debe ser el de la participación ciudadana; esto reconoce el papel de la ciudadanía como un agente de cambio, más allá de su papel en las urnas, lo que demuestra que la pluralidad ha ganado fuerza en el nuevo ambiente jurídico. Por tanto, el lente del constitucionalismo democrático permite inferir que la lectura democrática de la Constitución ya es, potencialmente, una realidad. Con esto, la premisa mayoritaria deja de ser la única guía en la toma de decisiones para la

instrumentación de determinadas políticas de gobierno, porque existe la obligación de escuchar a todos.

En retrospectiva, se constata que la evolución del sistema integral de justicia electoral, del que forma parte el Tribunal Electoral, a la luz de las reformas constitucionales de 1996, 2007 y 2014, abrió la posibilidad de repensar el derecho como un espacio de diálogo en el que se ha privilegiado la lectura democrática de la Constitución. Si bien, los cambios para la solución de conflictos vía jurisdiccional fueron menores en la reforma político-electoral de 2014, en el sentido de que sólo se adicionó un medio de impugnación, se debe reconocer que la encomiable labor del Tribunal Electoral afianzó su trascendencia.

Las constantes discusiones en el Tribunal, sobre un sistema electoral para una sociedad heterogénea, en determinado sentido, muestran la tensión que existe entre los valores del Estado liberal y el Estado pluricultural de derecho; no obstante, la judicialización del derecho demuestra las ventajas de contar con un organismo jurisdiccional especializado en materia electoral que brinde un significado concreto a las normas en contextos específicos, como los relacionados a la autonomía política indígena.

De este modo, la democracia como instrumento político afianza determinados acuerdos para el ejercicio del poder, donde algunos, de acuerdo a su trascendencia, se elevan a rango constitucional con la finalidad de que perduren o, en su defecto, después de sujetarse al arbitrio de la autoridad jurisdiccional competente, es que se evidencia la necesidad de revisar las decisiones políticas de este rango; lo que demuestra que no hay reformas definitivas y que la judicialización del derecho electoral es una senda desde la cual se puede impulsar la reconfiguración de los valores constitucionales.

Es la dinámica político-electoral la que evidencia la insuficiencia de algunas normas para garantizar condiciones justas de competencia electoral, ya sea porque la realidad social cambió o surge la necesidad de incorporar nuevos principios que fortalezcan la actuación de las autoridades.

La presencia indígena en las vías institucionales ha modificado, en cierto sentido, las relaciones de poder entre los indígenas y el Estado. Por cuanto hace a la autonomía política, el papel del Tribunal Electoral es relevante, debido a que la concretización de significado por parte de las autoridades jurisdiccionales muestra al legislador las limitaciones o barreras que enfrentan las disposiciones jurídicas después de su entrada en vigor; circunstancia que impacta en su necesaria reconfiguración. De este modo, se concluye que todas las normas están sujetas a un proceso de resignificación.

En consecuencia, la labor del Tribunal Electoral fue crucial para la reforma constitucional en materia indígena de 2015, porque los precedentes de la máxima autoridad jurisdiccional de la materia influyeron en la reconfiguración de los valores constitucionales. La autonomía política con perspectiva de género y la precisión de que esta autonomía es una vía para acceder y desempeñar cargos públicos y de representación popular, representan un paso más hacia el fortalecimiento de las instituciones y estructuras de autogobierno indígenas.

El desarrollo indígena basado en derechos demuestra que la justiciabilidad de los mismos, produce cambios sólidos no sólo para la comunidad demandante, pues, como faros que se encienden el camino, sirven de ejemplo a otras comunidades que aún no encuentran respuesta a sus demandas. Cada cambio implica la generación de un nuevo escenario que da lugar a nuevas controversias.

De este modo, el reconocimiento de la diversidad cultural cambió la forma de comprender la unidad nacional; la judicialización del derecho maximizó el acceso a la justicia; mientras que los controles de constitucionalidad y convencionalidad modificaron los modos de interpretar y aplicar el derecho; de tal suerte, es el nuevo ambiente jurídico el que hace posible instrumentar nuevos marcos de acción.

La justiciabilidad de la libre determinación vuelve necesario el estudio de los precedentes judiciales, porque se convierten en modelos para la acción colectiva contenciosa de los movimientos indígenas. Es la función prospectiva y retrospectiva de los precedentes la que sirve no sólo a los tribunales, para solución de las

controversias que se someten a su consideración, sino a los pueblos y comunidades indígenas, porque los orientan en la construcción de un medio de impugnación que, en el mejor de los casos, toca raíces más profundas.

Así, el lenguaje jurídico ha permeado el discurso de los movimientos indígenas, quienes recurren al catálogo de derechos para la articulación de sus demandas, como una estrategia para la gestión de conflictos; apelando a un valor constitucional que, no necesariamente está vinculado con la causa que originó el movimiento. Así, se constata que la movilización legal no se basa en construir respuestas puntuales a agravios puntuales; puesto que en los casos de Cherán y San Francisco Pichátaro la causa del conflicto no tiene parangón con los efectos de las resoluciones identificadas con las claves SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-1865/2015, respectivamente.

En el caso de Cherán observamos que la inconformidad de la población tuvo su origen en aquellas circunstancias desencadenadas por la explotación de los recursos maderables, la pugna por el control político del municipio, la descomposición social y el despojo de sus territorios. El primer escenario del movimiento impactó en el restablecimiento de los lazos comunitarios, dada la fuerte división que se había generado. Después, en el marco del proceso electoral local ordinario de 2011, decidieron no participar en los comicios; circunstancia que los llevó a explorar la posibilidad de elegir a sus representantes populares en el orden municipal, por usos y costumbres, apelando a su derecho a la libre determinación.

En cuanto a San Francisco Pichátaro, se trata de una comunidad a la que históricamente se aplicó el recurso público de forma inequitativa, a pesar de que es la segunda comunidad más poblada del municipio de Tingambato; y lo que se evidenció es que, en estos casos, ser una submunicipalidad indígena se convierte en una condición excluyente frente a una Cabecera Municipal que no lo es, lo que agrava el rezago social de las comunidades indígenas. Por ello, solicitaron al Ayuntamiento de Tingambato la entrega directa de la parte proporcional del presupuesto que se asigna al municipio; así fue como encauzaron su movimiento

hacia la defensa del derecho a la libre determinación, desde una dimensión político-económica.

Los razonamientos vertidos en sendas demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificadas con la clave de expediente SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-1865/2015, demuestran que las movilizaciones legales están en oportunidad de proponer nuevos sentidos a los valores constitucionales, partiendo de interpretaciones compartidas con las autoridades jurisdiccionales. En el caso de Cherán, los argumentos se encaminaron a que la falta de reglamentación del derecho a la libre determinación no puede hacer nugatorio el ejercicio del derecho a elegir a sus autoridades municipales, por usos y costumbres; mientras que, en el caso de San Francisco Pichátaro, arguyeron que la dimensión político-económica de la libre determinación contempla el derecho de que una submunicipalidad indígena puede ejercer directamente los recursos públicos que le corresponden.

Por tanto, el uso del lenguaje jurídico por parte de las movilizaciones legales indígenas abona a la resignificación del derecho, dando por sentado que los valores constitucionales están sometidos a una evaluación constante por parte de las autoridades y gobernados, siendo los tribunales los encargados de decidir el significado concreto de las normas. Esto plantea la posibilidad de transformar la realidad a través del derecho, mediante la lectura democrática de la Constitución, pues la brújula del nuevo ambiente jurídico revela que la democracia es un espacio de diálogo, también posible en sede jurisdiccional.

Lo anterior, sin soslayar que, en los asuntos en materia indígena, el Tribunal Electoral aplica la suplencia de la queja, como una medida especial que libera a los demandantes de aquellas cargas que restringen el acceso a la justicia; lo que implica la suplencia total en la deficiencia de los agravios. De tal suerte, el Tribunal, en cada caso, especifica los conceptos de agravio que realmente les afectan a los demandantes, para luego proceder al reconocimiento de los derechos que transgredió el acto impugnado.

En el caso de Cherán, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-9167/2011, se resolvió una interrogante crucial para el derecho, ya que la Sala Superior determinó que la falta de reglamentación del derecho a la libre determinación no puede hacer nugatorio el ejercicio del derecho a elegir a sus autoridades municipales, por usos y costumbres; a mayor abundamiento, el Tribunal partió del ejercicio de los controles de constitucionalidad y convencionalidad para determinar que la falta de reglamentación del derecho al autogobierno en el orden local, específicamente, para elegir autoridades municipales por usos y costumbres, no es un motivo suficiente para restringir su ejercicio. Esto es así, porque todas las autoridades tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos previstos en la Constitución, lo que conlleva a la adopción de medidas administrativas para la salvaguarda de un derecho.

Ahora bien, en lo relativo a San Francisco Pichátaro, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-1865/2015, el Tribunal procedió a la acción declarativa de certeza de derechos, para zanjar las dudas sobre el alcance de los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados al de participación política efectiva, desde una dimensión económica; concluyendo que, la condición de submunicipalidad de una comunidad indígena no representa un impedimento para el ejercicio de estos derechos. Por lo que, nuevamente se observa que la interpretación-aplicación del derecho no puede basarse únicamente en la premisa mayoritaria. Lectura que es coincidente con los postulados básicos del constitucionalismo democrático.

De esta forma, se corrobora que la vía jurisdiccional, en materia electoral, es un camino idóneo para la superación de brechas de implementación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas; con lo cual, también se advierte que los marcos de interpretación-aplicación del derecho en este nuevo ambiente jurídico hacen posible pasar de los derechos abstractos a los concretos, mediante la articulación de puentes que conectan la norma con la realidad; toda vez que las brechas de implementación representan un obstáculo para el ejercicio efectivo de un derecho.

Por tanto, el principio de acceso a la justicia comprende la solución completa del problema planteado, aun y cuando la hipótesis del caso no se encuentre prevista en una ley, puesto que existen diversos mandatos constitucionales y convencionales cuya lectura opera en el sentido promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los pueblos, comunidades y personas indígenas, favoreciendo la lectura más amplia.

La dimensión prospectiva de este tipo de asuntos los convierte en precedentes, porque la solución real del problema conlleva a la instrumentación de remedios procesales novedosos que vinculan a otras autoridades al cumplimiento de una serie de acciones; atendiendo al deber de adoptar medidas positivas y compensatorias en favor de los pueblos y comunidades indígenas, ante la falta de un procedimiento previamente establecido. Todo ello útil para casos posteriores.

La solución completa de los juicios ciudadanos SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-1865/2015, llevó al Tribunal Electoral a restituir el derecho de autogobierno de la comunidad purépecha de Cherán, así como la restitución de los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados al de participación política efectiva, a la submunicipalidad indígena de San Francisco Pichátaro, respectivamente; mediante la aplicación directa de la Constitución para la salvaguarda y protección de esos derechos. Aunque son precedentes muy recientes, el entramado jurídico que los sostiene les da solidez y vinculatoriedad.

El caso de Cherán hizo posible el cambio de régimen jurídico ordinario para la elección de cargos de representación popular a nivel municipal, es decir, el sistema de partidos políticos, por el de usos y costumbres. Para tal efecto, se ordenó al Instituto Electoral de Michoacán que realizara una consulta libre, previa e informada, de carácter vinculatoria, a esa comunidad purépecha; para que, en congruencia con el principio de mínima intervención, fuera la propia comunidad la que decidiera llevar a cabo dicho cambio de régimen. A mayor abundamiento, el hecho de que el Tribunal Electoral vinculara al Congreso del Estado de Michoacán, para armonizar, en materia indígena, la legislación local con la Constitución Federal,

comprueba que la movilización legal sí es una vía para la reconfiguración del derecho.

En el caso de San Francisco Pichátaro, el Tribunal Electoral concluyó que el municipio libre debe interpretarse conjuntamente con la libre determinación de los pueblos originarios; y toda vez que este derecho guarda una dimensión económica que afianza la reproducción permanente de las instituciones tradicionales, lo procedente fue garantizar la distribución justa y equitativa de los recursos públicos. Sobre el particular, el Tribunal Electoral ordenó al Instituto Electoral del Estado de Michoacán a efectuar una consulta libre, previa e informada, de carácter vinculatoria, para el efecto de que la comunidad de Pichátaro decidiera determinar su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural con autonomía.

Los aspectos jurídicos novedosos que acompañan la gestión de conflictos en materia indígena, parten, principalmente, de la interpretación pro persona, sistemática, funcional y evolutiva de lo dispuesto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, principalmente. De esta forma, es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha incidido en el fortalecimiento de una democracia cada vez más plural, subsanando algunas omisiones legislativas o brechas de implementación, mediante remedios procesales novedosos que impulsan la resignificación y la reconfiguración del derecho, vía jurisdiccional.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Libros y revistas

ALANIS FIGUEROA, María del Carmen, 2008, “La jurisprudencia del TEPJF: Fuente formal de la Reforma Electoral 2007-2008”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ANAYA, James, 2011, “El derecho a la libre determinación y la autonomía indígena”, en GÓMEZ ISA, Felipe y ARDANAZ IRIARTE, Susana (eds.), *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*, España, Deusto, Serie Derechos humanos, vol. 17.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, 1997, *La reforma política de 1996 en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, (Vol. 25). Ciudad de México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 25, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/>

ASTUDILLO, Cesar, 2008, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ARROYO ORTIZ, Juan Pablo y CORTÉS BASURTO, María Ángeles, 2018, “Indicadores clave para el Balance de la Reformas Estructurales”, en ARROYO ORTIZ, Juan Pablo *et al.* (coords.), *Balance de las reformas estructurales*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, t. IV.

ÁVILA ORTIZ, Raul, 1998, “Algunos aspectos relevantes de la Reforma Electoral de 1996”, en GALEANA, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo general de la Nación-Comité de Biblioteca e

informática de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ÁVILA ORTIZ, Raul y ZOVATTO Daniel, 2008, "México: principio de equidad y nuevas reglas de la contienda electoral", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

AYLWIN OYARZÚN, José, 2014, *Derechos políticos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Avances y desafíos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm 25.

BAILÓN CORRES, Moises Jaime y BROKMANN Haro, Carlos, 2011, *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección de Textos sobre Derechos Humanos.

BECERRA, Ricardo *et al.*, 1997, *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica.

BONFIL BATALLA, Guillermo, 2018, "Un perfil de la cultura india", en MILLÁN, Saúl (coord.), *Las culturas indígenas de México. Atlas Nacional de Etnografía*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

BRITO VALDES, Emilia, 2017, "Los nuevos movimientos sociales latinoamericanos", *Panorama Cuba y Salud*, vol. 12, núm. 1 Esp, disponible en:
http://www.revpanorama.sld.cu/index.php/panorama/article/view/739/pdf_100

CALVEIRO, Pilar, 2014, "Repensar y ampliar la democracia: El caso del Municipio Autónomo de Cherán K'eri", *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm 75, mayo-agosto.

- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, 2002, "Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001", CARBONELL, Miguel y PÉREZ PORTILLA, Karla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Estudios Jurídicos, núm. 32.
- CARRASCO DAZA, Constancio, 2008, "El debido proceso en la justicia partidaria", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- _____, 2016, "Presentación", en SANTOS CONTRERAS, Alejandro (comp.), *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016: Constitucionalidad, convencionalidad y derechos fundamentales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, t.3.
- CENDEJAS, Josefina María *et al.*, 2015, "Comunalidad y buen vivir como estrategias indígenas frente a la violencia en Michoacán: Los casos de Cherán y San Miguel de Aquila", *Revista pueblos y fronteras digital*, vol. 10, núm. 19, junio-noviembre, disponible en: <http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/index.php/index.php/pyf/issue/view/21>
- CARPIZO, Jorge, 2007, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, 2008, *Justicia y democracia. Apuntes sobre temas electorales*, México, Universidad Autónoma de Chiapas-Centro de Estudios de Derecho Estatal y Municipal-El Colegio de Guerrero.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, 2008, "La reforma de 2007-2008 en el contexto de la democratización en México", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007:*

hacia un nuevo modelo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, 2008, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pág. 1101). México, Universidad Nacional Autónoma de México-IDEA Internacional, Doctrina Jurídica, núm. 418.

CORREAS, Oscar, 2007, Teoría del Derecho y mundo indígena, en CORREAS, Oscar (coord.), *Derecho Indígena Mexicano I*, México, CEIICH, UNAM-CONACYT-Ediciones Coyoacán.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, 2008, “La libertad de expresión y los límites impuestos por la reforma del artículo 41 constitucional: aspectos problemáticos”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DÁVILA RANGEL, Juan Marcos, 2014, “La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador”, *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuarta época, vol. 1, núm 14, julio-diciembre.

DWORKIN, Ronald, 2014, “La lectura moral de la constitución y la premisa mayoritaria”, en GARCÍA JARAMILLO, Leonardo (ed.), *Nuevas perspectivas sobre la relación/tensión entre la democracia y el constitucionalismo*, Perú, GRIJLEY, Derecho & Tribunales, vol. 8.

DOMÍNGUEZ CUEVAS, Atenea y SANTIAGO BENÍTEZ, Gisela, 2014, “Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLIV, núm.3.

ESPAÑA BOQUERA, María Luisa y CHAMPO JIMÉNEZ, Omar, 2016, “Proceso de deforestación en el municipio de Cherán, Michoacán, México (2006-2012)”, *Madera y Bosques*, vol. 22, núm. 1.

- FISS, Owen, 2007, *El derecho como razón pública*, España, Marcial Pons.
- FIX FIERRO, Hector, 1998, “Los derechos políticos en la Reforma Electoral de 1996”, en GALEANA, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo general de la Nación-Comité de Biblioteca e informática de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, 2013, “Creación y evolución de la jurisdicción especializada en materia electoral en México”, *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. 1, núm. 11.
- FIGUEROA ÁVILA, Enrique, 2014, “Nuevos estándares de la libertad de expresión en materia político-electoral, según la reforma constitucional de 2014” *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. 1, núm. 14.
- FIGUEROA ÁVILA, Enrique, 2019, “La justicia electoral en conflictos de Agencias contra Ayuntamientos por la administración de recursos públicos”, *Ius Comitiãlis*, vol. 2, núm. 3.
- GARZÓN LÓPEZ, Pedro, 2016, *Ciudadanía indígena. Del multiculturalismo a la colonialidad del poder*, España, Centro de estudios políticos y constitucionales.
- GALAFASSI, Guido, 2011, “Teorías diversas en el estudio de los movimientos sociales. Una aproximación a partir del análisis de sus categorías fundamentales”, *Cultura y representaciones sociales*, vol. 6, núm. 11.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, 2013, *Derecho procesal electoral mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa.
- _____, 2015, “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quince años de distancia”, en ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio y ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando (coords.), *La justicia electoral. Resoluciones primordiales*

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

GARCÍA JARAMILLO, Leonardo, 2015, *Constitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

GARRETÓN M., Manuel Antonio, 2002, La transformación de la acción colectiva en América Latina, *Revista de la CEPAL*, núm. 76, abril.

GARZA TALAVERA, Rafael de la, 2011, “Las teorías de los movimientos sociales y el enfoque multidimensional”, *Estudios Políticos*, época 9, núm. 22, enero-abril.

GARZA ZEPEDA, Manuel y SÁNCHEZ OSORIO, Ever, 2017, “Reflexiones epistemológicas en torno al concepto movimientos sociales: negación y construcción cotidiana de un mundo otro”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 60, abril, disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/journal/res>

GIDI VILLARREAL, Emilio, 2005, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, México, Porrúa.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, 1986, “Cuando hablamos de democracia, ¿de qué hablamos? Palabras para la inauguración”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 48, núm. 3, julio-septiembre.

GONZÁLEZ D., María del Refugio, 2002, “La construcción del Estado de derecho en México. Los derechos fundamentales (la situación del indígena)”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (a), 2002, “La validez del derecho indígena en el derecho nacional”, en CARBONELL, Miguel y PÉREZ PORTILLA, Karla

(coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Estudios Jurídicos, núm. 32.

_____ (b), 2002, “Los derechos indígenas en México: ¿hacia un paradigma constitucional pluricultural?”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

_____ (c), 2002, “Debate nacional sobre derechos indígenas: lo que San Andrés propone, ¿San Lázaro descompone?”, en GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Doctrina Jurídica, núm. 92.

_____, 2010, *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Doctrina Jurídica, núm. 563.

_____, 2018, *Derechos de los indígenas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INEHRM-Secretaría de Cultura, Biblioteca Constitucional. Nuestros derechos.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, 2008, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

_____, 2015, “Influencia del Tribunal Electoral en reformas constitucionales y legales”, en ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio y ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando (coords.), *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

_____, 2015, “Prefacio a la justicia electoral en México. El TEPJF en la Comisión de Venecia”, en LUNA RAMOS, José Alejandro *et al.* (coords.), *La justicia electoral mexicana en el foro internacional. El TEPJF en la Comisión de Venecia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, t. I.

_____, 2016, “Presentación”, en SANTOS CONTRERAS, Alejandro (comp.), *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016. Autoridades administrativas y tribunales electorales locales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, t. 1.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos del, 2015, “El papel del juez en el acceso a la justicia y la tutela efectiva de los derechos sociales y difusos”, en LUNA RAMOS, José Alejandro *et al.* (coords.), *La justicia electoral mexicana en el foro internacional. El TEPJF en la Comisión de Venecia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, t. I.

GONZÁLEZ ROURA, Felipe *et al.*, 1997, *Análisis del sistema electoral mexicano: informe de un grupo de expertos*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

GRIS LEGORRETA, Perla Carolina *et al.*, 2018, “Reforma político electoral: Balance y agenda pendiente”, en ARROYO ORTIZ, Juan Pablo *et al.* (coords.), *Balance de las reformas estructurales*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, t. IV, pp. 29-27, disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4122/T4%20Tom o.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4122/T4%20Tom%20o.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

GUASTINI, Ricardo, 2016, *Teoría constitucional*, México, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell A.C.

GUERRERO GUERRERO, Ana Luisa, 2016, *Filosofía y pueblos indígenas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

HUU DONG, Nguyen, 2008, "Administración electoral: la experiencia mexicana en una perspectiva internacional e histórica", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, 2005, *Autonomía y derechos indígenas en México*, 2a. ed., México, Ediciones Coyoacán.

_____, 2008, *Autonomías indígenas en América Latina*, México, Mc Editores-Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C.

_____, 2010, *Legislación y derechos indígenas en México*, 3a. ed., México, CEDRSSA-Cámara de Diputados.

_____, 2015, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat-Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

LUJAMBIO, Alonso, 1998, "Últimas reformas electorales", en GALEANA, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo general de la Nación-Comité de Biblioteca e informática de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

LUNA RAMOS, Margarita Beatriz, 2008, "El control constitucional de las leyes a cargo del TEPJF", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

MACCORMICK, Neil y SUMMERS, Robert S., 2016, "Introducción", en MACCORMICK, Neil y SUMMERS, Robert S. (eds.), *La interpretación del precedente. Un estudio comparativo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- MARSHALL, Geoffrey, 2016, "Lo vinculante del precedente", en MACCORMICK, Neil y SUMMERS, Robert S. (eds.), *La interpretación del precedente. Un estudio comparativo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- MARTÍ I PUIG, Salvador, 2011, "Emergencia indígena y política en América Latina tras la Década de los Pueblos Indígenas", en GÓMEZ ISA, Felipe y ARDANAZ IRIARTE, Susana (eds.), *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina, España*, Deusto, Serie Derechos humanos, vol. 17.
- MEDINA TORRES, Luis Eduardo, 2016, *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Temas selectos de Derecho Electoral, núm. 52.
- MEIXIEIRO NÁJERA, Gustavo y PLIEGO MORENO, Iván H., 2010, *Reformas electorales en México: evolución y pendientes*, México, Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo, núm. 91, disponible en: Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/>
- MELUCCI, Alberto, 1991, "La acción colectiva como construcción social", *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. IX, núm. 26, mayo-agosto, disponible en: <https://estudiossociologicos.colmex.mx>
- MOGUEL, Julio, 2004, "Derechos Indígenas, en la Ruta de San Andrés", en MOGUEL, Julio y SAN JUAN, Carlos (eds.), *Sistema jurídicos de la pluriculturalidad*, México, Universidad Indígena Intercultural de Michoacán.
- MORALES MANZANARES, Rodrigo, 2008, "Los faltantes de la reforma", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- NAVAS ALVEAR, Marco, 2015, "Estado constitucional y derechos de participación. Una aproximación al modelo ecuatoriano", en CORREAS, Oscar *et al.*

(coords.), *Movimientos sociales y procesos constituyentes contemporáneos en México y América Latina*, México, Ediciones Coyoacán.

NIETO CASTILLO, Santiago, 2008, “La impugnación y calificación de las elecciones y el juicio laboral electoral”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

_____, 2014, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm. 30.

NOHLEN, Dieter, 2016, *México y el desarrollo de la democracia en América Latina*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ORNELAS GUTIÉRREZ, Guillermo, 2012, “La Reforma constitucional en materia electoral en medios de comunicación (radio y televisión) de dos mil siete”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Derecho Electoral*, México, Porrúa.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesus, 1998, “Algunas consideraciones sobre el Poder Judicial de la Federación y el nuevo sistema federal de medios de impugnación electoral”, en GALEANA, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo general de la Nación-Comité de Biblioteca e informática de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

_____, 2013, “Judicialización de los procesos electorales en México”, en ALVARADO, Arturo (ed.), *México: democracia y sociedad. Más allá de la reforma electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Colegio de México.

PENAGOS LÓPEZ, Pedro Esteban, 2013, “La justicia electoral en la consolidación democrática de México”, en ALVARADO, Arturo (ed.), *México: democracia y sociedad. Más allá de la reforma electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Colegio de México.

PEZA, José Luis, 1998, "Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", en GALEANA, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo general de la Nación-Comité de Biblioteca e informática de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

POST, Robert, 2008, "Constitucionalismo democrático y heterogeneidad cultural" *Revista jurídica de la Universidad de Palermo*, año 9, núm. 1, julio, disponible en: <https://www.palermo.edu>.

_____ (a), 2014, "Constitucionalismo democrático y heterogeneidad cultural", en GARCÍA JARAMILLO, Leonardo (ed.), *Nuevas perspectivas sobre la relación/tensión entre la democracia y el constitucionalismo*, Perú, GRIJLEY, Derecho & Tribunales, vol. 8.

_____ (b), 2014, "Democracia e igualdad", en GARCÍA JARAMILLO, Leonardo (ed.), *Nuevas perspectivas sobre la relación/tensión entre la democracia y el constitucionalismo*, Perú, GRIJLEY, Derecho & Tribunales, vol. 8.

POST, Robert y SIEGEL, Reva, 2013, "Constitucionalismo democrático", en POST, Robert y SIEGEL, Reva (eds.), *Constitucionalismo democrático. Por una reconciliación entre Constitución y pueblo*, Argentina, Siglo Veintiuno Editores.

SÁMANO R., Miguel Angel *et al.*, 2001, "Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos", en ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (coord.), *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Doctrina Jurídica, núm. 59.

RAMÍREZ BARRIOS, Fernando ,2013, *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación, Temas selectos de Derecho Electoral, núm. 39.

RAZ, Joseph, 2013, *Entre la autoridad y la interpretación*, España, Marcial Pons.

RUIBAL, Alba, 2015, "Movilización y contra-movilización legal. Propuesta para su análisis en América Latina", *POLÍTICA y gobierno*, vol. XXII, núm 1.

SALAZAR UGARTE, Pedro, 2006, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: FCE, IJ-UNAM.

_____, 2008, "La Reforma constitucional: Una apuesta ambiciosa", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

_____, 2014, *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

SARTORI, Giovanni, 1993, *¿Qué es la democracia?*, México, Patria.

SINGER SOCHET, Martha, 2013, *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Temas selectos de Derecho Electoral, núm. 38.

SOLÍS CASTRO, Juan, 2015, 2015, "Impacto de la sentencia del caso Cherán en la justicia constitucional mexicana", *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 15, enero-junio.

SONNLEITNER, Willibald, 2013, *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Temas selectos de Derecho Electoral, núm. 32.

SORIANO FLORES, José *et al.*, 2018, "Reflexiones sobre el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en el Estado constitucional de Derecho", en VIDAURRI ARÉCHIGA, Manuel y CUAREZMA TERÁN, Sergio J. (coords.),

Dimensiones del Estado Constitucional y control de convencionalidad, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TARUFFO, Michele, 2016, “Factores institucionales que influyen en los precedentes”, en MACCORMICK, Neil y SUMMERS, Robert S. (eds.), *La interpretación del precedente. Un estudio comparativo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, 2002, “La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en MUSI, Edmundo Elías (coord.), *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), 2014, *Sistema normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VENTURA PATIÑO, María del Carmen, 2012, “Proceso de autonomía en Cherán. Movilizar el derecho”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XIX, núm. 55, septiembre-diciembre.

_____, 2018, “Emergencia indígena en Michoacán. Ejercicio de derechos de facto y de jure”, *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*, vol. 25, núm. 73, septiembre-diciembre.

VIGO, Rodolfo, 2015, *Iusnaturalismo y neoconstitucionalismo: coincidencias y diferencias*, Colombia, Universidad Libre.

VILLORO, Luis, 2004, “Aproximaciones a una ética de la cultura”, en OLIVÉ, León (comp.), *Ética y diversidad cultural*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica.

WOLDENBERG, José, 1998, “Las elecciones mexicanas entre 1992 y 1996: reformas y resultados”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996: Urnas y desencanto político*, Costa Rica, IIDH-CAPEL.

WOLDENBERG, José, 2008, “Estampas de la reforma”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ZEGADA CLAURE, María Teresa, 2012, *Indígenas y mujeres en la democracia electoral. Análisis comparado*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Temas selectos de Derecho Electoral.

ZERTUCHE COBOS, Víctor Alfonso, 2018, “¡Arriba Pichátaro! Resistencia y lucha de una comunidad indígena en Michoacán, México”, *Movimientos. Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre.

Diccionarios

BRUGGER, Walter y SCHÖNDORF, Harald (eds.), 2014, *Diccionario de filosofía*, 2a. ed., España, Herder.

Real Academia Española, 2016, Diccionario del español jurídico, disponible, en: <http://www.rae.es/>

Real Academia Española, 2017, Diccionario de la lengua española, disponible en: <http://www.rae.es/>

Jurisprudencia y decisiones de organismos jurisdiccionales, políticos y administrativos nacionales

a) Jurisprudencia

Tesis 2/2000, *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. 1, pp. 537-539.

Tesis 23/2000 *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. 1, pp. 349 y 350.

Tesis XLVII/2002, *IUS Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp>.

Tesis 19/2014, *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. 1, pp. 275 y 276.

Tesis 19/2018, *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. 1, pp. 541-543.

Tesis 31/2002, *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. 1, pp.

b) Decisiones de la Cámara de Diputados

Cámara de Diputados, 1996, "Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales", *Diario de los Debates*, 31 de Julio, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.

_____, 2001, "Primera lectura del dictamen con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma e artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario de los Debates*, 27 de abril, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.

_____, 2007, "Acuerdo de la Junta de Coordinación Política relativo a la discusión del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" y "Segunda lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo

97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los Debates*, 14 de septiembre, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.

_____, 2013, “Discusión de la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”, *Diario de los Debates*, 5 de Diciembre, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.

_____, 2014, “A discusión el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Igualdad de Género, con proyecto de decreto, que reforma la fracción III del Apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los Debates*, 2 de octubre, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.

c) Decisiones de la Cámara de Senadores

Cámara de Senadores, 1996, “Dictamen de primera lectura y se aprueba el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección, relativo al Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los Debates*, 1 de agosto, disponible en: www.senado.gob.mx.

_____, 2001, “Primera lectura del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas, y de Estudios Legislativos con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia indígena”, *Diario de los Debates*, 25 de abril, disponible en: www.senado.gob.mx.

_____, 2007, “Dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos”, *Diario de los Debates*, 12 de septiembre, disponible en: www.senado.gob.mx.

_____, 2013, “Dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda”, *Diario de los Debates*, 3 de diciembre, disponible en: www.senado.gob.mx.

_____, 2014, “Dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas; y de Estudios Legislativos, Segunda”, *Diario de los Debates*, 27 de noviembre, disponible en: www.senado.gob.mx.

d) Resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JDC-488/2009, resolución de 10 de junio de 2009.

_____, expediente SUP-JDC-9167/2011, resolución de 2 de noviembre de 2011.

_____, expediente SUP-JDC-1865/2015, resolución de 18 de mayo de 2016.

e) Resoluciones del Instituto Electoral del Estado de Michoacán

Instituto Electoral de Michoacán (IEM), 2011, Acuerdo No. CG-38/2011, emitido el 9 de septiembre de 2011.

_____, 2014, Declaratoria del inicio del Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, Acta No. IEM-CG-SESP-15/2014, emitida el 3 de octubre de 2014.

_____, 2016, Declaración de validez de la consulta indígena a la Comunidad de San Francisco Pichátaro, Acuerdo No. CG-19/2016, emitido el 22 de julio de 2016.

f) Otras decisiones

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de tesis 2/2002-PL, resolución de 23 de mayo de 2002.

f) Diversa documentación obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia

-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Solicitud 0310000046119, “Versión pública de las demandas correspondientes a los juicios ciudadanos identificados con la clave de expediente SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-1865/2015”.

Solicitud 0310000045919, “Versión pública del expediente identificado con la clave SUP-JDC-1865/2015”.

Solicitud 0310000045819, “Versión pública del expediente identificado con la clave SUP-JDC-9167/2011”.

Solicitud 0310000050919, “Acuerdo del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, emitido el diecisiete de septiembre de dos mil quince”.

- Instituto Electoral de Michoacán

Solicitud 01079919, “Minuta de reunión de fecha de 26 de agosto de 2011; Acuerdo de reunión de 2 de agosto de 2011”.

Solicitud 01079819, “Versión pública por el cual la comunidad indígena de Cherán solicitó al Instituto Electoral de Michoacán, en fecha 26 de agosto de 2011, que sea respetado el derecho a decidir y elegir el nombramiento de sus autoridades en ese municipio como un derecho histórico”.

Solicitud 01043719, “Versión electrónica del escrito de la comunidad indígena de Cherán, de 6 de junio de 2011”.

Solicitud 01120119, “Resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el expediente TEEM-AES-013/2015, de fecha 7 de julio de 2015”.

Solicitud 01117419, “Proyecto de Convenio General para la transferencia de recursos económicos y servicios públicos, que celebran por una parte el H. Ayuntamiento de Tingambato y por la otra la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, de fecha 31 de octubre de 2016”.

Solicitud 01117019, “Las determinaciones emitidas por el Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, de 27 de julio y 2 de agosto de 2016”.

Fuentes legales

a) México

- Legislación

Código Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1987.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917, con reformas al 28 de septiembre de 2020.

Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1947.

Decreto que reforma los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 17 de octubre de 1953.

Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 1963.

Decreto que reforma el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1969.

Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 52, 54 fracciones I, II y III; 55, fracción II; y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión declara que han sido aprobadas, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de febrero de 1972.

Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977.

Decreto por el que se reforman los Artículos 52; 53, Segundo Párrafo; 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77, Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1986.

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990.

Decreto por el que se reforma el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

Decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993.

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.

Decreto por el se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del

artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.

Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 2007.

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

Decreto por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de mayo de 2015.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

- Iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados

Cámara de Diputados, 1996, "Iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario de los Debates*, 26 de julio, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.

_____, 2013, “La diputada Eufrosina Cruz Mendoza presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los Debates*, 1 de octubre, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>.

- Iniciativas presentadas ante la Cámara de Senadores

Cámara de Senadores, 2000, “Iniciativa de reforma constitucional en materia indígena”, *Diario de los Debates*, 7 de diciembre, disponible en: www.senado.gob.mx.

_____, 2007, “Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los Debates*, 31 de agosto, disponible en: www.senado.gob.mx.

_____, 2012, “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los Debates*, 11 de diciembre, disponible en: www.senado.gob.mx.

_____, 2013, “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los Debates*, 12 de noviembre, disponible en: www.senado.gob.mx.

b) Instrumentos, informes y otros documentos internacionales

Asia Pacific Forum y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (APF y ACNUDH), 2013, *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*, Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.ohchr.org>

Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales (1957), disponible en <https://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), disponible en <https://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2016, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx>

Mapas

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Mapa de Cherán*, disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Mapa de Tingambato*, disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/>