

La clave intercultural en el reconocimiento del pluralismo electoral en México*

Mauricio Iván del Toro Huerta**

Sumario:

- I. Introducción. Del encuentro al reconocimiento del otro.
- II. Nota histórica de la resistencia indígena en el foro judicial.
- III. La memoria del reconocimiento. El *altépetl* como modelo de organización política.
- IV. El reconocimiento formal del régimen electoral indígena.
- V. El reconocimiento judicial. La experiencia del TEPJF.
- VI. El caso de Santiago Yaveo, Oaxaca. Universalidad vs. Autonomía.
- VII. A manera de conclusión. Hacia una reflexividad intercultural.
- VIII. Bibliografía.

* Una versión preliminar de este texto se presentó como comunicación en el *SELA* (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) en 2017.

** Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid y secretario instructor en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 27 de junio de 2018
Aceptado: 15 de noviembre de 2018

I. Introducción. Del encuentro al reconocimiento del otro

El encuentro de la cultura europea con la cultura mesoamericana fue, como lo señala Tzvetan Todorov, “el encuentro más asombroso de nuestra historia”; ningún otro encuentro entre culturas volverá a alcanzar tal intensidad, entre otras cosas, porque “el siglo XVI habrá visto perpetrarse el mayor genocidio de la historia humana”.¹

Frente a este encuentro “extremo y ejemplar”, y frente a lo que sucedería en los siglos posteriores, las palabras que mejor definen la situación de los pueblos indígenas en América Latina son *resistencia* y *adaptación*. Un tipo de resistencia fue, y sigue siendo, el uso estratégico del derecho: primero, de la legalidad colonial; posteriormente, de la legalidad estatal y, más recientemente, también del derecho internacional.

De todo ello existen diferentes versiones e interpretaciones.² En general se reconoce que la noción de lo indígena, como categoría conceptual, es un producto del proceso de colonización y dominación, inmerso en las dinámicas de estigmatización social. Sólo recientemente, a partir de lo que se ha denominado la “emergencia indígena” de finales del siglo XX, se enfatiza la condición indígena como un elemento de identidad y reivindicación de derechos individuales y colectivos, marcado por diferentes perspectivas y realidades comunitarias.³

No obstante, pese al consenso contemporáneo respecto al reconocimiento de los derechos indígenas, sigue abierta la discusión sobre la configuración y estructuración de las comunidades y el alcance de sus reivindicaciones frente a los postulados ideológicos del Estado constitu-

¹ Todorov, Tzvetan, *La conquista de América: el problema del otro*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 2010 (edición electrónica).

² Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo, 1994; Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, México, Aguilar, 1997; Montemayor, Carlos, *Los pueblos indios de México hoy*, México, Planeta, 2001 y Warman, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

³ Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina*, 3a. ed., Chile, Fondo de Cultura Económica, 2016 y Jong, Ingrid de y Escobar, Antonio, “Un contexto comparativo del papel de los indígenas en la creación y la conformación de las naciones y los Estados en la América Latina del siglo XIX. Presentación”, en Jong, Ingrid de y Escobar, Antonio (coords.), *Las poblaciones indígenas en la conformación de las naciones y los Estados en la América Latina decimonónica*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-CIESAS, 2016.

cional. En particular, a partir de la tensión entre derechos individuales y derechos colectivos.⁴

La complejidad del tema se manifiesta en la dificultad para identificar y valorar los elementos relevantes que permitan hacer un juicio respecto de ciertas prácticas comunitarias a partir de su propio contexto. En algunos casos se idealiza la organización comunal como una forma alternativa de gobierno con raíces ancestrales; en otros, las prácticas caciquiles y autoritarias se consideran una herencia de un pasado colonial que deben desaparecer. En algunos casos se denuncian los excesos de la autonomía frente a los individuos integrantes de las comunidades; en otros, se destacan las limitaciones estatales a la autodeterminación y autogobierno indígena.⁵ A ello se suma que las comunidades indígenas son, en la enorme mayoría de los casos, poblaciones en condiciones de marginación estructural, por lo que no resulta sencillo trazar una sola ruta para analizar o explicar la realidad —compleja y diversa— de lo indígena en América Latina, en general y en México, en particular.

La emergencia de la cuestión indígena ha tenido un impacto particularmente relevante en el foro judicial, tanto a nivel nacional como internacional. Ello ha servido para desarrollar nuevas hipótesis en un ejercicio inédito de interacción entre memoria, historia y justicia. En este contexto, la compleja realidad de las comunidades indígenas adopta diferentes perspectivas en la sede judicial. El abanico es amplio: va desde la negación y sanción de las prácticas culturales distintas, al reconocimiento pleno de derechos de autonomía y libre determinación, pasando por posiciones paternalistas, políticas de reconocimiento parcial y soluciones que ponderan, desde una perspectiva intercultural, las consecuencias del reconocimiento jurídico de la diversidad cultural.⁶

Como lo señala el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “es evidente que algunas de las instituciones y normas indígenas pueden, en apariencia o, de hecho, contravenir otros principios constitucionales o de derechos humanos, particularmente derechos individuales. En estos casos, será

⁴ Bonilla, Daniel, *La Constitución multicultural*, Colombia, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes-Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, 2006.

⁵ Hernández-Díaz, Jorge y Juan Martínez, Víctor Leonel, *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2007, pp. 85-100.

⁶ Escalante Betancourt, Yuri, *El racismo judicial en México. Análisis de sentencias y representaciones de la diversidad*, México, Juan Pablo Editor, 2015.

necesario hacer una ponderación de derechos basada en un exhaustivo análisis cultural de los valores protegidos por la norma indígena, las posibles consecuencias para la preservación cultural, y las formas en que la cultura indígena puede incorporar derechos sin poner en riesgo su continuidad como pueblo”⁷.

En México, las últimas décadas dan cuenta de un aumento considerable del nivel de litigiosidad en las controversias electorales en comunidades indígenas.⁸ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha desarrollado un amplio cuerpo jurisprudencial sobre el tema, tanto en aspectos sustantivos como procesales. No existe, sin embargo, una sola perspectiva judicial y hay claras tensiones respecto del alcance de los derechos colectivos. El presente texto tiene por objeto analizar la forma de integración de las normas indígenas al modelo constitucional mexicano a partir de la exposición de algunos criterios del TEPJF orientados por una “perspectiva intercultural”. Se analiza el régimen electoral del Municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, para ilustrar la complejidad de la conflictividad electoral, en particular la tensión entre el principio de universalidad del sufragio y la autonomía de las comunidades indígenas.

En mi concepto, el reconocimiento constitucional del pluralismo cultural en la defensa de los derechos humanos, como parte de un modelo integral de protección constitucional, resulta compatible con las premisas del liberalismo igualitario y del constitucionalismo democrático. Sin embargo, para ello es necesario entender la relación entre derechos individuales y colectivos a partir del contexto histórico, social y político de las comunidades; lo que permite una mejor comprensión de los sistemas indígenas y propiciar rutas para su armonización desde una lógica de igualdad en el reconocimiento de la diversidad, atendiendo a las dinámicas del pluralismo jurídico, y a las propias necesidades y expectativas de las comunidades indígenas —como actores y sujetos de su propio destino— en el marco de diálogos interculturales.

II. Nota histórica de la resistencia indígena en el foro judicial

La historia del encuentro con el *otro indígena* ha estado marcada por la *paradoja del reconocimiento desde arriba*. Durante la Colonia, se preten-

⁷ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, SCJN, México, 2013. En el mismo sentido, TEPJF, *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*, TEPJF, México, 2014.

⁸ La conflictividad pasó de 13 casos en 2006 a 406 en 2016. Fuente: TEPJF.

dió reconocer algunos derechos y formas tradicionales de gobierno con la finalidad de mantener el control y la supervivencia de la población indígena, a fin de garantizar el pago de tributos y el trabajo forzado como motor de la economía colonial, basada en su explotación. Tal modelo buscaba más su subordinación que su conservación.

Por su parte, las poblaciones indígenas muchas veces aceptaron y negociaron condiciones de vasallaje sobre la base de la legalidad colonial, con el objeto de preservar, en la medida de lo posible, sus tierras y obtener mejores condiciones de vida. Existen evidencias que dan cuenta del amplio uso estratégico que los indígenas hicieron de la legalidad y de los tribunales coloniales.⁹ Como lo expresa Arturo Warman, la instancia judicial jugó un papel central en el mantenimiento de la paz y “logró legitimidad suficiente entre los indios mesoamericanos pese a la corrupción, burocracia o insensibilidad de no pocos de sus magistrados”.¹⁰

En este sentido, para los indígenas “las cortes de justicia representaron un espacio de diálogo y discusión que permitió liberar numerosas tensiones sociales entre ellos y con la población española”.¹¹ En particular, el *Juzgado General de Indios*, que funcionó de 1592 a 1820 como la institución dedicada a resolver los pleitos de indios entre sí y de españoles contra indios; así como los agentes, asesores y procuradores de indios, conformaron un cuerpo encargado de defender las causas indígenas y resolver sus controversias, entre otras, en materia de elección de sus autoridades, y de conflictos intercomunitarios.¹²

Aunque el sistema de justicia colonial tomó en cuenta las características culturales y costumbres indígenas, lo hizo sobre la base de asimilar a los indios a la condición jurídica de *miserables*, con lo cual gozaban de una protección especial (procesos abreviados, juicios sumarios y costos reducidos o acceso gratuito) pero en condiciones de subordinación. Esta asimilación, en el sentido jurídico, tuvo un doble efecto: simbólico, respecto a la percepción de los indios como “incapaces de gobernarse y

⁹ Bernal García, María Elena y García Zambrano, Ángel Julián, “El *altépetl* colonial y sus antecedentes prehispánicos. Contexto teórico-historiográfico” en Fernández, Federico y García, Ángel J. (coords.), *Territorialidad y paisaje en el altépetl del siglo XVI*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 2006, p. 31.

¹⁰ Warman, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, cit., p. 247.

¹¹ Ruiz Medrano, Ethelia, “Introducción”, en Ruiz, Ethelia et al., *La lucha por la tierra. Los títulos primordiales y los pueblos indios de México, siglos XIX y XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013 (Edición electrónica).

¹² Borah, Woodrow, *El Juzgado General de Indios en la Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

defenderse por sí mismos”, y práctico, en el sentido de reconocer la situación de pobreza de la gran mayoría de ellos, pero también la necesidad de un trato distinto y especial, con lo cual se integró a los indios en el sistema jurídico, más allá de la idea formal de la existencia de dos Repúblicas: una de españoles y otra de indios.

Existen múltiples episodios que dan muestra de la presencia indígena ante la justicia colonial desde los primeros años posteriores a la conquista, así como del uso de sus propios medios de prueba y de la dificultad para conciliar puntos de vista. Ello, no obstante, a partir de la subordinación de lo indígena al *otro* colonial, de la amenaza de la ley o de la fuerza de los *otros* —siempre presente, de alguna u otra forma hasta nuestros días—, como último remedio de la justicia colonial para imponer el orden de la cultura dominante.¹³

En tal contexto, el uso social y político de la justicia sirvió como instrumento del poder y del gobierno colonial, lo mismo que para la defensa y resistencia de las poblaciones indígenas. De esta forma, “la relación entre los jueces españoles como mediadores y el uso que los indígenas hicieron del sistema legal español ayudaron a consolidar el sistema colonial y a mantener su viabilidad durante tres siglos.”¹⁴ Con ello, los pueblos indígenas resistieron no sólo la presencia española, sino también el poder de grupos locales dominantes.

Esta instrumentalización de la legalidad no es ajena a otros procesos de colonización o interrelación entre comunidades diversas; no obstante, en la Nueva España tuvo una especial relevancia pues permitió conservar algunas instituciones anteriores a la presencia española y reconfigurar la organización social, política y territorial indígena desde una doble perspectiva: la que impone la ley colonial y la que se reconstruye como un proceso histórico marcado por procesos de resistencia, reconocimiento y reivindicación.

III. La memoria del reconocimiento.

El *altépetl* como modelo de organización política

Como lo recuerda James Lockhart, “en el centro de la organización del mundo nahua, tanto antes de que llegaran los españoles como después, se

¹³ Cfr. Ruiz Medrano y otros, *La lucha por la tierra... cit.*, y *Mexico's Indigenous Communities. Their Land and Histories, 1500-2010*, University Press of Colorado, 2010.

¹⁴ Romero Frizzi, Ma. de los Ángeles, “La historia colonial”, *Oaxaca. Historia breve*, 2a. ed., México, Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 81.

encontraba el *altépetl* o estado étnico”.¹⁵ Sobre este modelo de organización política y territorial indígena se asentó la sociedad colonial, y sigue siendo, después de un proceso largo de adaptación, un modelo relevante para comprender la organización política actual en muchos pueblos y comunidades indígenas.¹⁶

Estas unidades políticas se configuran como confederaciones o unidades complejas en las que la interrelación entre comunidades dependía de diferentes circunstancias. En general, las entidades del *altépetl* eran iguales y separadas, aunque constituían una unidad jerárquica y un orden de procedencia y de rotación, distintas al tipo de subordinación entre entidades de gobierno españolas.¹⁷

Como lo recuerdan Bernal y García, entre los siglos XVI y XVIII, los conquistadores del centro de México fragmentaron el *altépetl*, para conformar “pueblos cabecera” y “pueblos sujetos” de acuerdo con la jerarquía sociopolítica y territorial de su propio modelo.¹⁸ En tales formas de organización, la “sujeción” de un grupo por otro constituía la norma, y era común la existencia de tensiones y conflictos internos. En este contexto, como lo destacó también Charles Gibson, la institución española de *cabecera* se empleó para designar a la entidad política principal a la que se subordinaron otros pueblos, denominados *sujetos*, así como otras entidades menores como *estancias* o *barrios* (identificados con los *calpulli* o *tlaxilacalli* indígenas). No obstante, los españoles se refirieron a la cabecera y a los *altepeme* (plural de *altépetl*) como *pueblos* sin reconocer necesariamente los anteriores linajes de los señoríos o *tlatoque*, con lo cual algunos pueblos-sujetos reclamaron para sí (a través de sus caciques o jefes indígenas) la condición de cabecera, por lo que este último término no fue siempre absoluto.¹⁹

¹⁵ Lockhart, James, *Los nahuas después de la Conquista. Historia social y cultural de los indios del México central, del siglo XVI al XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

¹⁶ Cfr. Bernal y García, “El *altépetl* colonial y sus antecedentes prehispánicos. Contexto teórico-historigráfico”, *cit.*, pp. 31-113; Florescano, *Memoria mexicana*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 569; Lockhart, *Los nahuas después de la Conquista...*, *cit.*, pp. 29-36, y Warman, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, *cit.*, pp. 141-160.

¹⁷ Lockhart, *Los nahuas después de la Conquista...*, *cit.*, pp. 28 y 29.

¹⁸ Bernal y García, “El *altépetl* colonial y sus antecedentes prehispánicos. Contexto teórico-historigráfico”, *cit.*, p. 31.

¹⁹ Gibson, Charles, *Los aztecas bajo el dominio español (1519-1810)*, México, Siglo XXI [1967], decimosexta reimpresión, 2012, p. 35 y Lockhart, *Los nahuas después de la Conquista...*, *cit.*, p. 37.

Con el tiempo, particularmente a partir del siglo XVIII, diferentes estancias y pueblos-sujetos, no obstante tener sus propias autoridades, ejercieron cada vez más presión para lograr su independencia como *cabeceras*, entre otras razones, por la identificación de las cabeceras con la noción de “pueblo” o “República”, en el sentido español del término, y por el significado político y económico que ello implicaba.²⁰

No fueron pocos los pueblos sujetos que alegaron ante los tribunales españoles, con verdad o sin ella, que su condición previa a la llegada de los españoles era la de ser *cabecera* o “pueblo en sí”, independiente “desde tiempo inmemorial”, con un gobierno propio. De hecho, como lo recuerda Gibson, “un grupo de abogados españoles vivía de alentar o provocar litigios indígenas” entre pueblos-cabecera y pueblos-sujetos, lo que derivó en que muchos de estos pueblos se transformaron en cabeceras a finales del siglo XVI y XVII.²¹ Las relaciones de tensión entre cabeceras y pueblos-sujetos (agencias, rancherías, barrios, etcétera) sigue hasta nuestros días, aunque en contextos muy diferentes.²²

De este proceso histórico conviene destacar, para efectos de este trabajo, que la antigua calidad del *altépetl* de estar constituido por unidades sociales con fuerte autonomía (*calpolli*) se reprodujo en el cabildo, consolidando la identidad local; así transitó a través de procesos de resistencia y adaptación, y subsistió a las exigencias que vendrían a partir de las reformas borbónicas, el México independiente y las reestructuraciones constitucionales posteriores.²³

En este contexto de diversidad, la sucesión y la correspondiente elección de autoridades de pueblos-sujetos y cabeceras fue objeto de “enredadas disputas” desde la época colonial, situación que no estuvo exenta de abusos contra a la población indígena por parte de las autoridades judiciales.²⁴ Al respecto, Gibson afirma que existe “un gran número de noticias coloniales sobre las variedades del procedimiento electoral, que difería sustancialmente de cabecera a cabecera, pero se mantenía estrictamente en cada una por costumbre y antecedentes, ya que cualquier innovación era susceptible de ser denunciada y descalificada como irre-

²⁰ Lockhart, *Los nahuas después de la Conquista...*, cit., pp. 81-88.

²¹ Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español...*, cit., pp. 35-62.

²² Cfr. Cruz Rueda, Elisa, *Derecho indígena: dinámicas jurídicas, construcción del derecho y procesos de disputa*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2014.

²³ Florescano, *Etnia, Estado y nación...*, cit., pp. 323-326.

²⁴ Lockhart, *Los nahuas después de la Conquista...*, cit., pp. 55 y 56.

gularidad local”.²⁵ Por su parte, Woodrow Borah da cuenta también de diversos casos de controversias electorales ante el *Juzgado General de Indios* y entre pueblos cabecera y pueblos-sujetos.²⁶

La organización político-territorial de los pueblos indígenas sufrió cambios a lo largo del periodo colonial hasta la actualidad, pero existe coincidencia en señalar que el ámbito de mayor desarrollo del proceso histórico de las poblaciones indígenas fue el comunitario.²⁷ Fue en el ámbito de la comunidad (cabecera, agencia, barrio, etcétera) donde se consolidaron preponderantemente las estructuras que ahora se expresan como identidades diferenciadas y que reivindican para sí derechos de autodeterminación y autogobierno.

La reforma borbónica del siglo XVIII, conocida también como “la segunda conquista” —que pretendió “civilizar” a los indígenas con base en un modelo de integración más igualitario— no trajo la igualdad deseada sino nuevas desigualdades generadas por la pérdida de autonomía y de territorios. Ello produjo un incremento en los enfrentamientos y la violencia colectiva y el “deterioro de la solidaridad comunitaria, intracomunitaria e intercomunitaria”.²⁸ No obstante, en 1810 Rodrigo Martínez Baracs expresa:

...los pueblos herederos de los antiguos *altépetl*, reinos o señoríos prehispánicos, seguían allí, aun alterados, archivados, macehualizados y proletarizados, [pues] pese a sus intenciones individualistas e igualadoras, las reformas borbónicas no lograron alterar el diferenciado orden corporativo de los pueblos de indios... y con todo y su localismo y “localocentrismo” los pueblos estuvieron presentes a lo largo de la revolución de Independencia, la transformaron y fueron transformados por ella y siguen aún después.²⁹

Así, entrado el siglo XIX, el choque de mentalidades entre tradición y modernidad escindió más la relación entre pueblos indios y la minoría española y criolla.³⁰ Con la Constitución de Cádiz de 1812, la pretendida

²⁵ Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español...*, cit., pp. 178-181.

²⁶ Borah, *El juzgado General de Indios en la Nueva España*, cit., pp. 208-215.

²⁷ Florescano, *Etnia, Estado y nación...*, cit., p. 189.

²⁸ Martínez Baracs, Rodrigo, “Los indios de México y la modernización borbónica”, en García Ayuardo, Clara (coord.), *Las reformas borbónicas, 1750-1808*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 23-81 y Florescano, *Etnia, Estado y nación...*, cit., p. 301.

²⁹ Martínez Baracs, “Los indios de México y la modernización borbónica”, cit., pp. 75 y 81.

³⁰ Florescano, *Etnia, Estado y nación...*, cit., p. 317.

“ciudadanía común” puso fin a todo el sistema especial de protección de los indígenas, en particular de la tutela judicial especial; lo que significó “dejarlos expuestos a mucho mayor explotación y abiertas depredaciones” de sus predios y recursos comunales.³¹

En el ámbito de la organización de los pueblos, la constitución gaditana impuso sobre el cabildo indígena la figura del municipio liberal, que mandaba la elección de alcaldes y la conformación de ayuntamientos constitucionales. Esta figura permitió a los pueblos indígenas convertirse en ayuntamientos y, de alguna manera, mantener en la comunidad el derecho de elegir a sus cabildos, administrar justicia y ejercer el dominio sobre sus recursos económicos y territoriales. No obstante, la municipalización trajo también consigo la centralización y la pérdida de autonomía de muchas comunidades, considerando que su impacto fue variable dependiendo de la región y la comunidad.³²

En el siglo XIX, la paradoja del reconocimiento —entre sujeción y autonomía— se mantuvo tras la independencia de México, el imperio de Maximiliano y la reforma liberal. Lo mismo sucedió con posterioridad a la Revolución y durante el periodo de institucionalización de la política mexicana en la primera mitad del siglo XX, bajo políticas indigenistas de corte integracionista o asimilacionista, así como con el reconocimiento constitucional del pluralismo cultural en 1992 y, entrado ya el siglo XXI, el reconocimiento del derecho a la autonomía y libre determinación con la reforma constitucional de 2001.

La configuración de los municipios, primero en el ámbito legal y después constitucional, definió el espacio político en que se ha ejercido la autonomía y en el que se han desarrollado con mayor eficacia las prácticas políticas de las comunidades y pueblos indígenas. El ámbito municipal representa el campo social en que se expresan las tensiones y disputas autonómicas e intracomunitarias, considerando que “el Estado mexicano ha aceptado municipalizar los territorios indígenas, pero no como una forma de reconocimiento, sino como una política de integración”.³³

³¹ Borah, *El juzgado General de Indios en la Nueva España*, México, *cit.*, p. 381 y Celestino de Almeida, María Regina, “La cultura política indígena frente a las propuestas de asimilación: un estudio comparativo entre Río de Janeiro y México (Siglos XVIII-XIX), en *Las poblaciones indígenas en la conformación de las naciones y los Estados en la América Latina decimonónica*, coordinado y editado por Ingrid de Jong, y Antonio Escobar, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-CIESAS, 2016, p. 109.

³² Florescano, *Etnia, Estado y nación...*, *cit.*, pp. 344 y 345.

³³ Burguete Cal y Mayor, Araceli, “Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México”, *Alteridades*, México, vol. 18, núm. 35, 2008, p. 77.

Ante ello, los gobiernos indígenas “han buscado acomodos para su supervivencia” tanto en el rango municipal como submunicipal, por lo que generalmente los municipios suelen situarse en campos de “interlegalidad” de lo municipal y de lo comunitario, dado que, con frecuencia, las localidades que no alcanzaron a conformarse en municipios, por no alcanzar el número de habitantes requerido para ello, quedaron adscritas a uno de ellos como agencias o comisarías, conservando sus propias autoridades, “amalgamados con los cargos religiosos, agrarios y del ayuntamiento constitucional”. En tales casos, siendo la comunidad la unidad principal de la identidad indígena donde se desarrollan principalmente los vínculos de socialización, trabajo comunitario, sistemas de cargo, fiestas, ceremonias religiosas y vida comunitaria, los municipios se configuran como entidades multicomunales, donde cada localidad se constituye como una comunidad diferenciada frente a las otras localidades vecinas, muchas veces en tensión con la cabecera municipal sea o no también indígena.³⁴

IV. El reconocimiento formal del régimen electoral indígena

El reconocimiento formal de la diversidad cultural en México es un proceso inestable que ha transitado por diferentes periodos. La Constitución de 1917 —heredera de los textos liberales de 1824 y 1857— no reconoció el carácter pluricultural de la nación mexicana. De hecho, las políticas indigenistas estatales tuvieron por muchos años del siglo XX una intención integracionista o asimilacionista, cuando no paternalista o restrictiva del pluralismo cultural, hasta llegar a un periodo de reconocimiento parcial de la diversidad.³⁵

El reconocimiento legal y constitucional (primero en 1992 y después en 2001) de los derechos indígenas, tanto de carácter individuales como colectivos, permitió transitar hacia nuevos paradigmas teniendo como escenario de transformación la emergencia de los movimientos indígenas en América Latina con motivo de los 500 años del denominado “encuentro entre culturas” (o de los “500 años de resistencia indígena, negra y

³⁴ *Idem.*

³⁵ María Teresa Valdivia Dounce, identifica cinco periodos de la política indigenista del Estado posrevolucionario. Una política de exclusión (1910-1934); un periodo de paternalismo (1934-1940); un periodo de asimilación (1946-1976), otro de “participación” limitada (1976-1988), y uno de último periodo de reconocimiento (1988-2006). Valdivia Dounce, María Teresa, *Pueblos mixes: sistemas jurídicos, competencias y normas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, 2010, pp. 37-53.

popular”, dependiendo la perspectiva que se adopte); el surgimiento, en el sureste mexicano, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1994) y la fuerte influencia del derecho internacional.³⁶

En términos generales, el reconocimiento (*desde arriba*) de los derechos a los pueblos, comunidades y personas indígenas ha estado marcado por la paradoja entre autonomía y sujeción a la cultura dominante, sobre la base de diferencias ideológicas que contraponen la noción del individuo y la colectividad. De hecho, el reconocimiento condicionado de la diversidad ha marcado permanentemente la pauta para la negociación, la confrontación y el reconocimiento de derechos.³⁷

Tanto el modelo colonial, basado en el reconocimiento con fines de subordinación, como el liberal, basado en la igualdad como modelo de integración, propiciaban la discriminación y la exclusión legal o material, aunque, de alguna forma, permitieron la conservación de la identidad colectiva de las comunidades. En ambos modelos las poblaciones indígenas tuvieron que adaptarse y resistir a fin de mantener algunas de sus formas de vida tradicional y colectiva. Ello implicó también defender sus sistemas de gobierno (no exentos de desigualdades, cacicazgos y de privilegios para algunos de sus integrantes). Más de cinco siglos después del contacto inicial existe todavía esa paradoja. Por un lado, el reconocimiento parcial de la diferencia cultural, vigilado y supervisado celosamente por las autoridades estatales y, por el otro, el uso estratégico del derecho por las comunidades como forma de resistencia, adaptación y, en ocasiones, manipulación del discurso oficial.

Así, la Constitución Mexicana, en su artículo 2o., reconoce que la nación mexicana “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas” pero previamente enfatiza que es una nación “única e indivisible”, como si existiera un riesgo de ruptura por el reconocimiento de la pluralidad cultural. Asimismo, se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero éste deberá ejercerse “en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”.

³⁶ Destacan, en el plano internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y la reciente Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016; así como la creación en el marco de las Naciones Unidas, primero, del grupo de trabajo (1982) y después de las relatorías especiales (2001), el Foro Permanente para cuestiones Indígenas de Naciones Unidas (2000) y el mecanismo de expertos sobre el tema (2007).

³⁷ Cfr. Juan Martínez, Víctor Leonel, *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*, México, CNDH, 2016.

El texto constitucional reconoce también a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la autonomía para “aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos” pero “sujetándose a los principios generales de [la] Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres”. La ley establecerá —se destaca— los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.”

Se reconoce también el derecho a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades 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 de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en el marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México”. Se enfatiza que “en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

Tales cláusulas, permisivas por un lado y restrictivas por otro, definen la relación jurídica entre los sistemas normativos indígenas y el derecho estatal; y son la base para interpretar los alcances del reconocimiento de la diversidad cultural y definir las políticas judiciales de protección, defensa o limitación de los sistemas normativos indígenas. En este sentido, sin negar la existencia de prácticas o casos de discriminación y violencia política en muchas comunidades, es preciso destacar el aspecto ideológico de la doble dimensión —permisiva y restrictiva— del reconocimiento *desde arriba* de la pluralidad cultural como una práctica estatal común, dadas las tensiones que se generan entre los derechos colectivos y los derechos individuales.³⁸

Desde una perspectiva liberal o comunitaria, según el caso, deberían prevalecer unos u otros. Desde la perspectiva intercultural deben ana-

³⁸ Ello refleja también las dos dimensiones, regulativa y emancipadora, del orden jurídico que destaca Boaventura de Sousa Santos (*Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Trotta-ILSA, 2009) y la necesidad de una perspectiva intercultural de los derechos humanos a partir del reconocimiento de la incompletud de las culturas y la necesidad del diálogo entre ellas. Cfr. Toro Huerta, Mauricio del, “La perspectiva intercultural frente al liberalismo igualitario: una aproximación”, en Cerdio, Jorge *et al.* (coord.), *Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez*, México, UNAM-ITAM, 2017, t. II, pp. 55-76.

lizarse las circunstancias y el contexto particular, propiciar el diálogo y los mecanismos de solución de controversias por las propias comunidades, analizar la situación a partir de fuentes directas o especializadas que permitan conocer de mejor manera las razones de una medida o una práctica que, si bien limita los derechos individuales, puede encontrarse justificada desde la perspectiva de la colectividad en la medida en que no resulte desproporcionada desde un análisis contextual y reflexivo de la normatividad local.

V. El reconocimiento judicial. La experiencia del TEPJF

Los procesos de juridización y judicialización de la vida comunitaria han incrementado considerablemente el litigio estratégico en temas electorales (particularmente en el Estado de Oaxaca, donde se reconocen las elecciones por sistemas normativos indígenas).³⁹ La conflictividad electoral ha puesto en evidencia la complejidad del reconocimiento constitucional de la diversidad cultural, así como las dificultades de las autoridades electorales para entender, primero, y juzgar, después, realidades que por mucho tiempo estuvieron fuera del foro judicial, ya sea por estar invisibilizadas o por haber tenido otros mecanismos de solución y negociación política, y que ahora ponen en el debate las paradojas, limitaciones y dificultades del modelo constitucional.⁴⁰

En este contexto, el TEPJF ha desarrollado un amplio cuerpo jurisprudencial vinculado con las principales tensiones entre derechos individuales y colectivos.⁴¹ En ocasiones la balanza se ha inclinado hacia una lectura más liberal de los derechos,⁴² en otras, hacia una mayor protección

³⁹ Entre otros, Anaya Muñoz, Alejandro, *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdes, 2006, y Recondo, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, Nueva edición [en línea], México, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, 2013.

⁴⁰ Cfr. Franco Pellotier, Víctor *et al.* (eds.), *Formas de voto, prácticas de las asambleas y toma de decisiones. Un acercamiento comparativo*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2011.

⁴¹ Cfr., entre otros, Hernández Díaz, Jorge, *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, TEPJF, 2016 y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*, TEPJF, México, 2016, Sistemas normativos indígenas, t. 12.

⁴² Por ejemplo, tratándose de la garantía de la igualdad jurídica sustantiva de mujeres y hombres (jurisprudencias 22/2016, 48/2014 y tesis XXXI/2015); requisitos de participación como el tequio o trabajo comunitario que no deben ser desproporcionados (tesis

y garantía de las posiciones comunitarias.⁴³ No han faltado críticas a los vaivenes del tribunal, aunque en ocasiones se encuentren justificados por el contexto de cada caso.

En algunos asuntos, el TEPJF ha hecho referencia a la perspectiva intercultural como una metodología de análisis contextual de las situaciones de conflictividad en elecciones de autoridades tradicionales, que atiende a la circunstancia particular de cada una de ellas para analizar las alegaciones sobre violaciones a los derechos políticos de las personas pertenecientes a pueblos indígenas o residentes en sus ámbitos territoriales.⁴⁴

En términos generales, las controversias electorales pueden presentarse en tres ámbitos de conflictividad: intracomunitario, intercomunitario y extracomunitario. Suelen referirse a elecciones de autoridades municipales (elecciones de ayuntamientos o de regidurías étnicas) o de autoridades submunicipales (agencias municipales, agencias de policía, órganos municipales auxiliares o autoridades tradicionales). La tipología de las controversias electorales relacionadas con los derechos de las comunidades indígenas a la autonomía y libre determinación implican, generalmente, controversias normativas respecto de: *a*) restricciones internas impuestas a algunos miembros de la propia comunidad o a miembros ajenos a ella, y *b*) protecciones externas frente a problemas de reconocimiento de autoridades tradicionales; sobre el respeto a la libre determinación para el cambio de régimen electoral; el derecho a la consulta previa e informada;

XIII/2013) o limitaciones a las decisiones de la asamblea en función del respeto de los derechos de sus integrantes (tesis XXVIII/2015).

⁴³ Destacan los temas vinculados al derecho a la libre determinación (tesis LXXXV/2015 y XXX/2015), principio de maximización de la autonomía (tesis VIII/2015 y XXXIII/2014) y autogobierno (jurisprudencia 19/2014), derecho de autodisposición normativa (tesis XXVII/2015); derecho a la consulta previa (jurisprudencia 37/2015, tesis XLVI/2016 y LIV/2015), el reconocimiento del pluralismo jurídico como parte del sistema jurídico (jurisprudencia 20/2014 y tesis LII/2016), garantía de respeto a la asamblea comunitaria (tesis XIII/2016) y los deberes de las autoridades frente al análisis de casos de conflictos en comunidades indígenas (jurisprudencia 10/2014, 9/2014 y 15/2008, y tesis LXV/2016, LXIV/2016, LXIII/2016, XLVIII/2016), así como el deber de promover la democracia participativa indígena (tesis XLI/2015).

⁴⁴ Cfr. Toro Huerta, Mauricio del y Santiago, Rodrigo, *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015. Véanse la Jurisprudencia 9/2014 con rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”; y la tesis XLVIII/2016 con rubro “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”.

el derecho a la asignación de presupuesto para el ejercicio pleno de la autonomía política, el reconocimiento de cuotas en listas de representantes ante órganos legislativos estatales, o el reconocimiento pleno de representantes ante autoridades municipales.⁴⁵

Las principales tensiones respecto a restricciones internas intracomunitarias e intercomunitarias se generan entre el derecho a la autonomía y los principios de universalidad del sufragio y de igualdad de género, por cuestiones vinculadas a los requisitos para participar en asambleas o procesos electivos. Sin embargo, tratándose de conflictos entre comunidades en un mismo municipio la distinción entre restricciones internas y protecciones externas muchas veces se diluye y su análisis depende de la perspectiva de análisis que se adopte. Veamos un ejemplo en el que se verifica una tensión entre los derechos individuales de los residentes en las agencias municipales y de policía, que no pueden votar ni ser votados en las elecciones municipales, porque de acuerdo con la normativa indígena sólo votan los residentes de la cabecera municipal.⁴⁶

VI. El Caso de Santiago Yaveo, Oaxaca. Universalidad vs. autonomía

A continuación, abordaré el tema de las tensiones entre autonomía y universalidad a partir de la exposición del *Caso de Santiago Yaveo*, Oaxaca. El caso ilustra las principales tensiones entre derechos individuales y derechos colectivos a partir del establecimiento de restricciones internas que operan también como protecciones externas (dependiendo el enfoque, liberal o intercultural) y demuestran la complejidad del tema, así como las diferentes soluciones que las propias comunidades y las autoridades electorales han implementado para dar solución a una controversia que en el fondo responde a complejas dinámicas políticas y sociales.

Como se expuso en apartados anteriores, el problema entre cabeceras y agencias municipales, u otras entidades submunicipales, se remonta siglos atrás, aunque adquiere rasgos específicos en cada época y en cada escenario cultural y político. En la actualidad, particularmente en el

⁴⁵ Cfr. Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Madrid, Paidós, 2000, pp. 58 y ss.

⁴⁶ De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca se entiende por cabecera municipal al centro de población donde reside el Gobierno Municipal; las agencias municipales son localidades que cuentan con más de diez mil habitantes y las agencias de policía son aquellas localidades (*polis*) con población mínima de cinco mil habitantes (artículos 16 y 17).

estado de Oaxaca, que reconoce la elección de autoridades municipales por sistemas normativos indígenas en 417 de 570 municipios, éste es uno de los temas que genera más controversia, pues en muchos casos sólo participan en la elección de tales autoridades personas de la cabecera, cuyas autoridades manifiestas que ese ha sido el sistema desde “tiempo inmemorial” o que así lo ha decidido la asamblea comunitaria, incluso con el consentimiento, o el acuerdo (tácito o expreso) de las agencias que integran el municipio.⁴⁷

En general esta tensión entre cabeceras y agencias responde a diferentes factores. Un factor relevante es la distribución de los recursos económicos entre las agencias, lo que genera conflictos políticos que buscan una distribución más equitativa (particularmente a partir de la descentralización de los recursos federales de los ramos 28 y 33, en las últimas décadas del siglo XX). Otro factor de confrontación son los conflictos territoriales o agrarios y el pago de dietas a las autoridades municipales que antes no recibían remuneración alguna, lo que implica que ahora existe un elemento adicional de negociación interna por parte de las comunidades y quienes aspiran u ostentan un cargo.

Este fenómeno de “exclusión”, sin embargo, no es generalizado ni homogéneo y en ocasiones responde a consensos históricos. De una visión panorámica de la situación se advierte que, de los 417 municipios, en 130 no hay agencias (31.17%); en los 287 municipios en los que sí las hay, en 179 (59.93%) votan las agencias y en 115 (40.06%) no lo hacen. Por otra parte, en 166 agencias sus integrantes pueden ser votados, mientras que en 116 no pueden serlo (40.41%). En dos municipios pueden ser votados integrantes de agencias hasta el cargo de síndico; en uno más la asamblea de la cabecera determina si pueden serlo y en dos casos se determinó que en procesos electorales posteriores podrían ser votados.⁴⁸

En términos generales, la tensión entre el principio de universalidad del sufragio y el principio de autonomía y autogobierno indígena es reflejo de los modelos de integración municipal existentes en Oaxaca entre cabecera y agencias municipales y de policía, que configuran a la comunidad como el eje de la vida comunitaria.⁴⁹

⁴⁷ Cfr. Bustillo, Roselia, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*, México, TEPJF, 2016.

⁴⁸ *Idem*, pp. 195-236.

⁴⁹ La Constitución Federal dispone en su artículo 2o.: “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, 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.” Sobre la noción de comunidad y comunalidad, véase Díaz, Floriberto,

1. La perspectiva del liberalismo formal

En algunos casos, el TEPJF ha considerado que tal exclusión es incompatible con el principio de universalidad del sufragio. Ello, bajo el argumento de que, si bien las elecciones por “usos y costumbres indígenas” no contravienen por sí mismas el principio constitucional de igualdad, no serán válidas “cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto”. Tal conclusión parte de la afirmación general de que si en una elección no se respetó el principio de universalidad “se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático”. El criterio en abstracto se sustenta en una lectura literal del principio de universalidad (“una persona un voto”) y sobre una concepción de los derechos indígenas desde la perspectiva municipal y no comunitaria.

Desde esta perspectiva, “si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal [agencias municipales u otras localidades del municipio], dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad”; por lo tanto, esta situación “queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal”, al no tener un carácter democrático.⁵⁰

En el caso que dio origen al criterio expuesto se confirmó la nulidad de la elección del municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, declarada por el Congreso del Estado. En la sentencia se advirtió que en la renovación de miembros del ayuntamiento sólo participaban residentes de la cabecera y no así de las once agencias municipales y de policía.⁵¹ Tal situación respondería a una práctica “inveterada” cuya eliminación, a decir de las autoridades de la cabecera, traería consigo inestabilidad social, brotes de violencia y la destrucción del derecho consuetudinario y de la identidad comunitaria. No obstante, la sentencia consideró que la costumbre atentaba contra la dignidad de los residentes de las agencias municipales y de policía.

En la sentencia se consideró que meses antes de la elección los agentes municipales y de policía del municipio de Santiago Yaveo, propusie-

“Comunidad y comunalidad”, Floriberto Díaz, *Escrito. Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*, México, UNAM, 2007.

⁵⁰ Véase la Jurisprudencia 37/2014 con rubro “SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”.

⁵¹ SUP-JDC-13/2002.

ron a la autoridad electoral que en las elecciones municipales de 2002 se considerara la posibilidad de que participaran todos los ciudadanos y ciudadanas de las localidades integrantes de la municipalidad, sin romper el ejercicio tradicional de los usos y costumbres, pues las decisiones se tomaban por “una minoría”. La autoridad electoral determinó improcedente el cambio de régimen. No obstante, se celebraron diversas reuniones entre funcionarios electorales, autoridades municipales, así como con ciudadanos de la cabecera municipal, “para discutir propuestas de solución ante la negativa de las integrantes del ayuntamiento, apoyada en el *consenso general de los ciudadanos de la cabecera*, sin que, a final de cuentas, se alcanzara un acuerdo satisfactorio”.

En este sentido, si bien la sentencia atiende el planteamiento de exclusión planteado por las agencias y de sus esfuerzos por cambiar el régimen electoral, no analizó otros elementos contextuales a fin de advertir si, en efecto, existe una violación al principio de representatividad política de quienes no residen en la cabecera o si la situación de conflicto intercomunitario deriva de cuestiones diversas que se proyectan sobre el tema electoral pero que tienen su origen en otras circunstancias.

A partir de la nulidad decretada, los problemas para organizar elecciones subsecuentes se agudizaron, derivaron en nuevas nulidades y en el nombramiento de un “administrador municipal” por el Congreso estatal.⁵² El rechazo a esta institución llevó a la integración de un Consejo de Administración Municipal y a una solución “inédita” en 2007 a partir del acuerdo entre la cabecera y las agencias, consistente en que la cabecera conservaría la presidencia municipal pero nombraría sólo tres concejales; dos más, los regidores de hacienda y de salud, serían electos por dos agencias municipales, en un sistema rotatorio.⁵³

Dicha solución permitió cierta estabilidad en el municipio, pero no logró el consenso pleno de las comunidades y de todos sus pobladores. De hecho, la Sala Regional Xalapa del TEPJF confirmó la nulidad de la elección decretada por las instancias locales por restringir nuevamente el voto de las agencias municipales en la elección de 2010.⁵⁴ En su sentencia se consideró inválido el acuerdo alcanzado en 2007 en el que la elección

⁵² La figura del administrador es una institución ajena a las comunidades que ha generado mayor conflictividad. Véase la controversia constitucional 70/2009 promovida por el municipio de Santiago Yaveo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵³ Cfr. Juan Martínez, *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*, cit., pp. 74 y 75.

⁵⁴ SX-JDC-12/2011.

de las regidurías de hacienda y salud se hacía mediante un método rotativo entre agencias, por considerar “que los derechos político-electorales no eran susceptibles de ser sometidos a negociaciones” y exhortó a la comunidad a respetar el derecho a la universalidad del voto en las siguientes elecciones.

2. *La perspectiva intercultural*

Tres años después, la misma Sala Regional daría un “giro hermenéutico” al resolver el expediente SX-JDC-94/2014 y acumulados, y confirmar la elección de 2013, que había sido también validada por las autoridades estatales, sin que se acreditará la supuesta exclusión de mujeres y de las agencias municipales.⁵⁵ Ello, considerando que, si bien existía un trato desigual entre ciudadanos de la cabecera y de las agencias, tal circunstancia estaba justificada.

En esta ocasión, la Sala Regional consideró válido el acuerdo de elección diferenciada y rotativa entre la cabecera y las agencias municipales.⁵⁶ No obstante, el tribunal volvió a “conminar” a la autoridad electoral local a que “tomara las medidas necesarias para la solución de la controversia” a través de trabajos de mediación y conciliación. La sentencia fue controvertida por miembros de las agencias y confirmada por la Sala Superior del TEPJF al resolver el expediente SUP-REC-830/2014.⁵⁷

En esta última sentencia, se advierte un entendimiento diferenciado del principio de universalidad, a partir de su efectividad en el ámbito comunitario. A decir del tribunal:

...las alegaciones de violación al principio de universalidad del voto deben ser analizadas en un contexto de interculturalidad y respeto a la autodeterminación de los pueblos para, mediante ponderación de principios y derechos, determinar lo que mejor convenga a la comunidad en el ámbito de sus sistemas normativos internos, sin alterar de manera abrupta sus formas de vida y de convivencia pacífica, así como el proceso de acuerdo de inclusión que se advierte en curso en el municipio.

Lo anterior, se sustenta en la manera como se organizan políticamente las agencias municipales respecto de la cabecera municipal y la forma

⁵⁵ Sentencia de 20 de marzo de 2014.

⁵⁶ Acuerdo CG-IEEPCO-SNI-147/2013.

⁵⁷ Sentencia de 18 de junio de 2014. Véase también la resolución en el Incidente de inexecución de sentencia SUP-REC-830/2014 y acumulado, de 19 de octubre de 2015.

en la que estas comunidades han concebido internamente su sistema de convivencia. Para el Tribunal —siguiendo el análisis e informes de las autoridades locales— las agencias y cabecera

...están organizadas en una relación de autonomía, en la que el elemento substancial, que es el reconocimiento de la autoridad de la cabecera municipal por parte de las agencias, se debe valorar en función de un contexto particular comunitario que, si bien no es monolítico, surge de un acuerdo legítimo adoptado por las autoridades representativas de las comunidades que integran el municipio.

Convenio que fue ratificado por las propias autoridades de las agencias. Desde esta perspectiva, es la comunidad, y no el municipio, la base de organización política de los pueblos indígenas; esto supone que cada comunidad tiene su propio gobierno local, electo mediante sus sistemas internos, por lo que se garantiza el principio de universalidad al interior de cada comunidad. En el caso de Santiago Yaveo, “el municipio unió administrativamente o de manera artificial a comunidades que no tenían otra relación fuerte entre sí, sin afinidad étnica, territorial, socio política o cultural.”⁵⁸ El gobierno de la cabecera, entonces, no es propiamente una autoridad representativa para los residentes en las agencias sino sólo una instancia administrativa cuya relevancia está particularmente en la debida asignación de los recursos presupuestales, obra pública, servicios de salud o administrativos en las agencias. En casos como este, el municipio no es propiamente una unidad política, por ello “es explicable que los ciudadanos de las agencias municipales y de policía no voten de la misma manera en la elección de las autoridades del ayuntamiento, ya que el principio de universalidad del sufragio se reconoce respecto de autoridades representativas internas.” Por eso mismo, la cabecera no interviene en la elección de las autoridades de las agencias municipales y viceversa.

La Sala Superior del TEPJF ya había llegado previamente a esa conclusión al resolver el caso de la elección del Ayuntamiento de Reyes Etlá, Oaxaca, y advertir que

⁵⁸ Tal como se retoma en la sentencia, “el Municipio de Santiago Yaveo fue ocupado históricamente por población indígena Zapoteca cuyas dos comunidades originarias desde 1774 fueron Santiago Yaveo y San Juan Jaltepec... Cada una de esas comunidades elige separadamente y de manera autónoma a sus autoridades, debido a que las comunidades originarias están asentadas en territorios diferenciados.”

...el principio de universalidad se salvaguarda cuando... los integrantes de comunidades distintas a la cabecera municipal ejercen plenamente sus derechos para elegir a las autoridades internas de su localidad, quienes los representan de manera efectiva, incluso, ante las autoridades de la cabecera municipal, como son los agentes municipales y agentes de policía.

Para el TEPJF, siguiendo un criterio de ponderación, “si se exigiera la aplicación estricta del principio de universalidad en el voto se afectaría el derecho de autodeterminación como medio para preservar la identidad cultural del municipio”, puesto que “los habitantes de las agencias municipales no reconocen el elemento de autoridad representativa en forma directa de la cabecera municipal”. De esta forma se aceptó el consenso comunitario como criterio legítimo para la interpretación del alcance del principio de universalidad del sufragio.⁵⁹

No obstante el reconocimiento de la organización comunitaria por la Sala Superior, ésta coincide también con las autoridades estatales y con la Sala Regional en el sentido de propiciar la promoción de la universalidad del sufragio “en la medida en que no interfiera en forma abrupta con las decisiones que en ejercicio de su autonomía toman las comunidades indígenas”, en forma tal, que “cada vez sea mayor el grado de inclusión de las comunidades distintas a las cabeceras municipales de los diversos ayuntamientos indígenas asentados en el territorio nacional”.⁶⁰

Para la elección de 2016, la situación se mantuvo igual y la elección fue validada por las autoridades estatales pese a los cuestionamientos de algunos integrantes de las agencias sobre irregularidades en la asamblea comunitaria.⁶¹ Ya desde 2013 la agencia de San Juan Jaltepec desconoció

⁵⁹ SUP-REC-19/2014. En este asunto, existía evidencia de un acuerdo intercomunitario entre cabeceras y agencias y quienes impugnaban eran personas de la propia cabecera, no así de las agencias. En el mismo sentido también véase el caso del ayuntamiento de Santiago Atitlán (SUP-REC-825/2014).

⁶⁰ En 2015, el mismo procedimiento se validó en la elección extraordinaria para elegir a un concejal sustituto ante la muerte del conejal suplente que entraría a ejercer el cargo de presidente municipal. SX-JDC-813/2015.

⁶¹ La autoridad electoral declaró válidas las elecciones al considerar que “se apegaron a las normas y prácticas comunitarias; la autoridad electa obtuvo la mayoría de votos y se garantizó el sufragio universal con la participación de los ciudadanos y ciudadanas, así como la integración de 6 mujeres en la conformación del ayuntamiento”. La autoridad destacó que en la elección se promovió “de forma real y material la integración y participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones relativas a la debida integración de su ayuntamiento, garantizándose plenamente el ejercicio del sufragio universal”. De 3,547 asambleístas, 1,636 fueron mujeres y 1,911 hombres, integrándose el

el acuerdo de los once pueblos adoptado en 2007 y ratificado en 2012. Al respecto, la autoridad electoral local consideró que el sistema era válido atendiendo al derecho a la libre autodeterminación de las comunidades indígenas, considerando que “la autonomía indígena sólo puede acotarse cuando se ponga en riesgo la unidad nacional, pero fuera de esta situación, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho fundamental de auto determinarse”.⁶² En su resolución la autoridad electoral reiteró que en Oaxaca “históricamente los pueblos indígenas han tenido como base de su organización política a la comunidad (ya sea que se integre ésta por una o varias localidades)” y no el municipio. En los hechos, cada comunidad “tiene su gobierno local; su ciudadanía elige a sus autoridades de acuerdo a sus sistemas normativos internos, mediante un complejo entramado normativo con lo cual está garantizado su derecho a la representación política”.

La autoridad electoral local puntualizó que en los municipios donde no participan las agencias, “una integración supone un cambio estructural de gran profundidad al sistema de normas tradicional local, porque hasta el momento en que surgen las controversias no se consideraba parte de la vida orgánica de la comunidad en cuestión”; por ello “es necesario matizar que el tema no se enfoca desde la perspectiva de si una cabecera es excluyente de sus agencias y que por esa exclusión éstas reclaman su derecho a participar, sino la cuestión es que la exclusión (de derechos) como tal se configura a partir de la exigencia de participación electoral y no antes, pues en realidad es una reacción de la cabecera ante la amenaza que supone tal intervención de las agencias, en un sistema que no las tenía contempladas”.⁶³

VII. A manera de conclusión. Hacia una reflexividad intercultural

La presencia indígena en el foro judicial electoral adquiere mayor notoriedad a partir del uso estratégico del derecho y de los tribunales por

ayuntamiento por 6 mujeres como propietarias y suplentes en las regidurías de salud, educación y equidad de género, respectivamente. No obstante lo anterior, la autoridad exhortó a las autoridades electas y a la comunidad “para que apliquen, respeten y vigilen la perspectiva de género en la renovación de sus próximas autoridades municipales, lo anterior a fin de garantizar el derecho de acceso a cargos de elección popular en condiciones de igualdad y así dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución... y los tratados internacionales ... y no sea este motivo para invalidar su respectiva elección de concejales al ayuntamiento”. Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-240/2016.

⁶² Acuerdo CG-IEEPCO-SNI-147/2013.

⁶³ *Idem*.

parte de comunidades y grupos de interés que ven en la justicia electoral mecanismos de solución o de presión para alcanzar cambios o transformaciones en los sistemas normativos indígenas. Dado que a la conflictividad electoral le preceden, y concurren, otras problemáticas (estructurales o circunstanciales) que en ocasiones la explican o la agravan (pobreza, migración, niveles de educación, delimitaciones territoriales, caciquismos locales, tensiones entre grupos internos, intervención de actores partidistas, religiosos y sindicales, o la incidencia de grupos ajenos a la comunidad) resulta fundamental que las autoridades electorales conozcan el contexto comunitario.

En tales circunstancias, la perspectiva intercultural es una herramienta necesaria para la interpretación de los derechos humanos en sociedades pluriculturales, y se torna indispensable para entender y juzgar la complejidad de los conflictos electorales en comunidades indígenas.⁶⁴ Es también una forma de ponderación más garantista o reflexiva sobre los alcances de la normativa constitucional e internacional que reconoce los derechos individuales y colectivos indígenas y una clave hermenéutica para hacer frente a las tensiones en juego, sobre la base de diálogos que orienten hacia la mejor ruta de solución. Para ello, el proceso judicial, tradicionalmente cerrado en sus métodos tiene que abrirse y desarrollar nuevas estrategias procesales: una justicia abierta al pluralismo cultural. De otra forma, es poco probable que el juez electoral, en su gabinete urbano, ajeno a soluciones interdisciplinarias y alejado de las realidades comunitarias tome una decisión adecuada y “justa” que atienda a las características culturales y sociales de comunidades que se encuentran a cientos de kilómetros de distancia.

En estos contextos, la aparente neutralidad e imparcialidad judicial, no es si no ignorancia arropada en arrogancia, que resulta en decisiones inútiles o de escaparate, y en el peor de los casos en desencadenantes o agravantes de conflictos que generan mayor violencia e incertidumbre social.

⁶⁴ Cfr., en general, Bartolomé, Miguel Alberto, *Procesos interculturales. Antropología política del pluralismo cultural en América Latina*, México, Siglo XXI, 2006; Bouchot, Mauricio, *Interculturalidad y derechos humanos*, México, UNAM-Siglo XXI, 2005; Alcalá Campos (coord.), *Los caminos de la interculturalidad. Homenaje a Luis Villoro*, México, Porrúa, 2015; Olivé, León, *Interculturalismo y justicia social. Autonomía e identidad cultural en la era de la globalización*, México, UNAM, 2008; Toro, Mauricio del y Rodrigo Santiago, *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos...*, cit.; Santos, *Sociología jurídica crítica...*, cit.; Fornet-Betancourt, Raúl (ed.), *Crítica intercultural de la filosofía latinoamericana actual*, Madrid, Trotta, 2004.

El *Caso de Santiago Yaveo* muestra las complejidades y las rutas posibles para distender la conflictividad a través del acuerdo intercomunitario. Ante la presencia de administradores municipales y la necesidad de llegar a acuerdos con las agencias se conviene la integración rotativa de algunas regidurías. Con ello se avanza en la construcción de acuerdos. Asimismo, se incorporan más mujeres en los cargos municipales para promover y procurar una mayor igualdad en la participación política. No obstante, existen todavía reclamos de las agencias y de personas que consideran incompatible los acuerdos alcanzados e insuficiente la integración de mujeres. Evidentemente, pasará tiempo antes de que se establezcan los procesos electorales; en cualquier caso, las autoridades electorales deben buscar que sus determinaciones y resoluciones contribuyan al proceso de estabilización y no generen injustificadamente mayor conflictividad, sobre la base de una interpretación descontextualizada de los derechos individuales.

Existen muchas otras problemáticas que reflejan las tensiones entre los derechos individuales y colectivos en el contexto de las elecciones indígenas. La participación política de las mujeres en las comunidades es una de ellas.⁶⁵ En éste, como en otros temas, se advierten también procesos de cambio y de inclusión por las propias comunidades, aunque también resistencias y conflictividades producto de diferentes factores, entre los que están decisiones de autoridades judiciales que, ignorando el contexto comunitario, imponen o apresuran aparentes soluciones ajenas a las dinámicas colectivas que resultan totalmente ineficaces. De ahí la importancia del contexto y de analizar, por ejemplo, la forma en que operan los sistemas de cargos, la ciudadanía colectiva y familiar —más que individual— de muchas comunidades, el grado de participación de las mujeres en el trabajo comunitario, sin caer en esencialismos o en etnocentrismos feministas.⁶⁶

⁶⁵ Cfr. Valladares de la Cruz, Laura, “Justicia electoral en Oaxaca: entre los derechos de las mujeres y los derechos comunitarios” en *Alteridades*, México, vol. 28, núm. 55, 2018, pp. 13-24; Vázquez García, Verónica, “Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca”, *Cuicuilco*, México, vol. 18, núm. 50, enero-abril, 2011, pp. 185-206 y Zafra, Gloria, “Por la ley o la costumbre: obstáculos en la participación política de las mujeres en el sureste mexicano”, *Derecho y sociedad en Oaxaca indígena. Logros alcanzados y desafíos pendientes*, México, Fundación para el Debido Proceso Legal, 2009, pp. 63-73.

⁶⁶ Cfr. Hernández, Aída, “Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género”, *Revista Debate Feminista*, México, año 12, 2001, pp. 206-229, y CIESAS, “Dictamen sobre el sistema normativo interno de San Pedro Mártir”, rendido en el expediente SUP-REC-38/2017. En este asunto la Sala Superior revocó la decisión de la Sala Regional con sede en Xalapa que había confirmado

Desde la perspectiva de la universalidad del sufragio, la no participación de *avecindados* en los procesos electorales de autoridades municipales en los sistemas normativos indígenas suele ser también motivo de controversia. La negativa en estos casos responde más a dinámicas de protección externa que a restricciones internas, dado que los excluidos suelen ser personas ajenas a la comunidad que reivindican el derecho a votar por sus autoridades municipales. En varios de estos casos, dado el considerable número de habitantes *avecindados* que no forman parte de la comunidad, no obstante residir dentro del municipio, el riesgo de que una participación mayoritaria de estos altere por completo el sistema normativo interno hace que resulte difícil encontrar rutas de negociación.⁶⁷ Lo mismo sucede cuando las tensiones entre agencias y cabecera responden a intereses de fragmentación política más que de integración o conciliación.⁶⁸

la nulidad de la elección por considerar que se vulneró el derecho de las mujeres a participar en la Asamblea General Comunitaria. La Sala Superior consideró que no se negó dicha participación en la elección municipal, no obstante que sólo participaron mujeres en la elección de *regidurías*, no así a la sindicatura o a la presidencia municipal (aunque se conformó una *regiduría* de equidad y género), pues ello no respondió a una cuestión normativa y se tuvo por acreditado que las mujeres sí pueden participar en el sistema de cargos a través del cumplimiento familiar de las responsabilidades comunitarias; además de que existe una amplia participación de las mujeres en la vida comunitaria.

⁶⁷ Es el caso del municipio de San Sebastián Tutla, Oaxaca, cuya elección, celebrada por medio de sistemas normativos indígenas en 2016, fue anulada por la Sala Regional con sede en Xalapa por no respetarse el principio de universalidad del sufragio al limitarse el derecho de los habitantes *avecindados* del fraccionamiento El Rosario. La Sala Superior determinó revocar dicha determinación y confirmar la validez de la elección celebrada mediante Asamblea General Comunitaria por considerar que, si bien se impusieron algunos requisitos a los *avecindados* por parte de las autoridades comunitaria para participar en la elección (entre otros, hacer trabajo comunitario y participación en el sistema de cargos) no se les impidió hacerlo. La Sala Superior no obstante reconocer el sistema comunitario también ordenó que las autoridades electorales, junto con las comunitarias y los representantes de los *avecindados* generen los consensos para que en la siguiente elección se incorpore una representación efectiva del fraccionamiento a través de un *regidor*. Véase la sentencia emitida en los expedientes SUP-REC-90/2017 y acumulados.

⁶⁸ CIESAS, "Dictamen sobre los sistemas normativos internos de Tataltepec de Valdés y Santa Cruz Tepenixtlahuaca", SUP-REC-39/2017. En este asunto se reconoció también la existencia de regímenes municipales diferenciados y se analizó la cuestión intercomunitaria al interior del municipio donde las agencias municipales y la comunidad de la cabecera municipal pueden tener diferentes formas de interrelación y conflictividad, por lo que se debe identificar si el conflicto intercomunitario tiene su fuente en una legítima reivindicación política ante la falta de representación de las agencias en el ayuntamiento sin justificación histórica o si existe, en el fondo, otras problemáticas, como aquellas de-

En estos, y en otros casos de alta conflictividad local, la lógica del precedente no suele ser la más indicada si con ello se desconoce el contexto específico de cada comunidad. La importancia creciente en el foro judicial de los dictámenes de expertos, informes de autoridades especializadas en materia indígena y *amicus curiae*, ha traído una nueva manera de reflexionar la forma en que se entienden y ejercen los derechos en las comunidades, de forma tal que no resultan incompatibles con lecturas intertextuales de los derechos humanos nacional e internacionalmente reconocidos.⁶⁹

La clave intercultural no asegura que la solución del caso será la correcta y pondrá fin a las controversias que viven las comunidades indígenas y a los múltiples rezagos en los que se encuentran, pero permite una aproximación más reflexiva, propicia al diálogo y al entendimiento del *otro*, a partir de un reconocimiento más igualitario y menos vertical entre culturas.

VIII. Bibliografía

- ANAYA MUÑOZ, Alejandro, *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*, México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 2006.
- ALCALÁ CAMPOS, Raúl (coord.), *Los caminos de la interculturalidad. Homenaje a Luis Villoro*, México, Porrúa, 2015.
- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto, *Procesos interculturales. Antropología política del pluralismo cultural en América Latina*, México, Siglo XXI, 2006.
- BENGOA, José, *La emergencia indígena en América Latina*, 3a. ed., Chile, Fondo de Cultura Económica, 2016.
- BERNAL GARCÍA, María Elena y GARCÍA ZAMBRANO, Ángel Julián “El *altépetl* colonial y sus antecedentes prehispánicos. Contexto teórico-historiográfico” en FERNÁNDEZ Federico y GARCÍA Ángel J. (coords.), *Territorialidad y paisaje en el altépetl del siglo XVI*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 2006.
- BONFIL BATALLA, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo, 1994.

rivadas de la indebida distribución de las partidas presupuestales entre las agencias por parte de la cabecera, lo que generan tensiones intercomunitarias.

⁶⁹ A pesar de todo, ello no está exento de problemas derivados de posibles conflictos de intereses entre las partes de un caso y quienes presentan un dictamen antropológico o etnográfico.

- BONILLA, Daniel, *La Constitución multicultural*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes-Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, 2006.
- BEUCHOT, Mauricio, *Interculturalidad y derechos humanos*, México, UNAM-Siglo XXI, 2005.
- BORAH, Woodrow, *El juzgado General de Indios en la Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- BURGUETE Cal y MAYOR, Araceli, “Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México”, *Alteridades*, México, vol. 18, núm. 35, 2008.
- BUSTILLO, Roselia, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*, México, TEPJF, 2016.
- CELESTINO DE ALMEIDA, María Regina, “La cultura política indígena frente a las propuestas de asimilación: un estudio comparativo entre Río de Janeiro y México (Siglos XVIII-XIX)”, en JONG, Ingrid de y ESCOBAR, Antonio (coords.), *Las poblaciones indígenas en la conformación de las naciones y los Estados en la América Latina decimonónica*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-CIESAS, 2016.
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA, *Acuerdo: CG-IEEPCO-SNI-147/2013, Respecto de la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de Santiago Yaveo, que electoralmente se rige por sistemas normativos internos*, disponible en: <http://ieepco.org.mx/acuerdos/2013/CGSNI14713.pdf>.
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA, *Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-240/2016, Respecto de la elección ordinaria de concejales al Ayuntamiento celebrada en el municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, que electoralmente se rige por sistemas normativos internos*, disponible en: http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2016/IEEPCO-CG-SNI%E2%80%90240_2016.pdf.
- CRUZ RUEDA, Elisa, *Derecho indígena: dinámicas jurídicas, construcción del derecho y procesos de disputa*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2014.
- TORO HUERTA, Mauricio del, “La perspectiva intercultural frente al liberalismo igualitario: una aproximación”, en CERCIO, Jorge *et al.* (coords.), *Entre la libertad y la igualdad. Ensayos críticos sobre la obra de Rodolfo Vázquez*, México, UNAM-ITAM, 2017, t. II.
- TORO HUERTA, Mauricio del y SANTIAGO, Rodrigo, *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015.

- DÍAZ, Floriberto, “Comunidad y comunalidad”, en FLORIBERTO DÍAZ, *Escrito. Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*, México, UNAM, 2007.
- ELIDA, Caselli (coord.), *Justicias, agentes y jurisdicciones. De la monarquía hispánica a los Estados nacionales (España y América, siglos XVI y XIX)*, México, Fondo de Cultura Económica-Red Columnaria, 2016.
- ESCALANTE BETANCOURT, Yuri, *El racismo judicial en México. Análisis de sentencias y representaciones de la diversidad*, México, Juan Pablo Editor, 2015.
- FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, México, Aguilar, 1997.
- FLORESCANO, Enrique, *Memoria mexicana*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- FORNET-BETANCOURT, Raúl (ed.), *Crítica intercultural de la filosofía latinoamericana actual*, Madrid, Trotta, 2004.
- FRANCO PELLOTIER, Víctor et al., (eds.), *Formas de voto, prácticas de las asambleas y toma de decisiones. Un acercamiento comparativo*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2011.
- GIBSON, Charles, *Los aztecas bajo el dominio español (1519-1810)*, México, Siglo XXI, 2012, [1967].
- HERNÁNDEZ, Aída, “Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género”, *Revista Debate Feminista*, año 12, México, 2001.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge, *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, TEPJF, 2016.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge y MARTÍNEZ, Víctor Leonel Juan, *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2007.
- JONG, Ingrid de y ESCOBAR, Antonio, “Un contexto comparativo del papel de los indígenas en la creación y la conformación de las naciones y los estados en la América Latina del siglo XIX. Presentación”, en JONG, Ingrid de y ESCOBAR, Antonio (coords.), *Las poblaciones indígenas en la conformación de las naciones y los Estados en la América Latina decimonónica*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-CIESAS, 2016.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel, *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*, México, CNDH, 2016.

- KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Madrid, Paidós, 2000.
- LOCKHART, James, *Los nahuas después de la Conquista. Historia social y cultural de los indios del México central, del siglo XVI al XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- MARTÍNEZ BARACS, Rodrigo, “Los indios de México y la modernización borbónica” en García Ayuardo Clara (coord.), *Las reformas borbónicas, 1750-1808*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- MONTEMAYOR, Carlos, *Los pueblos indios de México hoy*, México, Planeta, 2001.
- OLIVÉ, León, *Interculturalismo y justicia social. Autonomía e identidad cultural en la era de la globalización*, México, UNAM, 2008.
- RECONDO, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 2013.
- ROMERO FRIZZI, Ma. de los Ángeles, “La historia colonial” en Oaxaca. *Historia breve*, 2a. ed., México, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 2011.
- RUIZ MEDRANO, Ethelia, “Introducción”, en RUIZ, Ethelia et al., *La lucha por la Tierra. Los títulos primordiales y los pueblos indios de México, siglos XIX y XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013 (Edición electrónica).
- RUIZ MEDRANO, Ethelia, *Mexico's Indigenous Communities. Their Land and Histories, 1500-2010*, Colorado, University Press of Colorado, 2010.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Trotta-ILSA, 2009.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, SCJN, México, 2013.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, TEPJF, México, 2014.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*, México, TEPJF, 2016, Sistemas normativos indígenas, t. 12,
- TODOROV, Tzvetan, *La conquista de América: el problema del otro*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 2010 (edición electrónica).

- VALDIVIA DOUNCE, María Teresa, *Pueblos mixes: sistemas jurídicos, competencias y normas*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM, 2010.
- VALLADARES DE LA CRUZ, Laura, “Justicia electoral en Oaxaca: entre los derechos de las mujeres y los derechos comunitarios”, *Alteridades*, México, núm. 28, vol. 55, 2018.
- VÁZQUEZ GARCÍA, Verónica “Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca”, *Cuicuilco*, vol. 18, núm. 50, enero-abril de 2011.
- WARMAN, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ZAFRA, Gloria, “Por la ley o la costumbre: obstáculos en la participación política de las mujeres en el sureste mexicano”, *Derecho y sociedad en Oaxaca indígena. Logros alcanzados y desafíos pendientes*, México, Fundación para el Debido Proceso Legal, 2009.