

# Marginación indígena y elecciones. Una reflexión con pretexto del análisis de las sentencias SUP-JDC-1069/2017 y SUP-JDC-1088/2017

*Indigenous marginalization and elections.  
A reflection about of the analysis of SUP-JDC-1069/2017  
and SUP-JDC-1088/2017 cases*

José Ramón Narváez Hernández (México)\*

*Sabemos a cabalidad que no tendremos,  
ni nosotros ni nadie, la democracia,  
la libertad y la justicia  
que necesitamos y merecemos,  
hasta que, con todos, la conquistemos.*

Sexta Declaración de la Selva Lacandona

Fecha de recepción: 8 de enero de 2020.

Fecha de aceptación: 8 de enero de 2020.

## RESUMEN

En la última elección presidencial en México, diversos grupos indígenas buscaron contender conforme a las reglas del sistema, por medio de una candidatura independiente común, pero las adversidades propias de un régimen electoral que aún no es incluyente del todo impidieron el éxito del

---

\* Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral. jose.narvaez@te.gob.mx.

proyecto; sin embargo, para esos grupos todo era parte del plan y lograron demostrar que se puede jugar limpio. De eso habla este análisis.

**PALABRAS CLAVE:** derechos político-electorales de pueblos y comunidades originarios, interculturalidad jurídica, derechos indígenas, candidaturas independientes.

### ABSTRACT

In the last presidential election in Mexico, various indigenous groups sought to contend under the rules of the system, through a common independent candidacy, but the adversities typical of an electoral regime that is not yet fully inclusive prevented the success of the project, although to those groups were all part of the plan and they managed to show that you can play fair. That's what this analysis talks about.

**KEYWORDS:** political-electoral rights of indigenous peoples and communities, legal interculturality, indigenous rights, independent candidacies.

### *Una elección compleja*

Los presagios acerca de la elección de 2018 auguraban que sería difícil. Las historias de procesos anteriores con pequeños márgenes de diferencia alertaron al sistema electoral: debían tomarse todas las medidas posibles para evitar que un mal proceso condicionara la gobernabilidad de un país que ha apostado mucho a lo electoral.

Pero existen cuestiones estructurales que son imposibles de solucionar con una elección. La pobreza y la marginación son elementos que también condicionan una democracia. La elección de 2018 no solo constituía un reto en términos de logística (campañas, casillas, conteo, fiscalización, entre otros elementos), sino, sobre todo, en cuestión de legitimidad, el eterno tema de la desconfianza hacia el árbitro, justificada o no. Al respecto, el sistema hizo todo lo posible para demostrar su confiabilidad y, en cierta medida, funcionó, ya que la expectativa social mayoritaria coincidió con los resultados, pero hubo un aspecto que pasó casi inadvertido, uno que podría ser calificado como tangencial, incluso, marginal: la participación indígena en las elecciones.

Quizá hubiera sido como siempre: los indígenas, acechados y acosados por los partidos políticos (Horbath 2002), habrían tenido que elegir entre opciones que en el fondo no les significan mucho, pero de eso se trata la democracia contemporánea, de apostarle a un producto de la mercadotecnia electoral.

Es un hecho: los indígenas no se sienten representados; sus derechos político-electorales a veces se concretan solo en sus comunidades. Cierro es que se hacen esfuerzos para que esto no suceda, y quizá 2018 sea un año paradigmático en este sentido, pero sigue siendo poco:

Estas serán las primeras elecciones en que al menos 13 curules en la Cámara de Diputados están aseguradas para las comunidades indígenas. La medida, aunque histórica, sigue siendo insuficiente: en México hay 25.7 millones de personas que se reconocen como indígenas, es decir, 21.5 %

de la población. Si esta proporción se traslada a los 300 diputados federales de mayoría relativa, esto significaría que se requeriría una representación de 64 diputados indígenas en la Cámara (Torre 2018).

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas determinó la existencia de 28 distritos indígenas: 5 en Chiapas, 2 en Guerrero, 2 en Hidalgo, 7 en Oaxaca, 4 en Puebla, 1 en Quintana Roo, 1 en San Luis Potosí, 3 en Veracruz y 3 en Yucatán. Tal distribución se realiza conforme a la reforma constitucional de 2001, la cual preveía la ubicación de las comunidades indígenas para asegurar su participación política.

Sin embargo, el Instituto Nacional Electoral (INE) estableció para el proceso electoral de 2018 que al menos en 12 distritos los partidos políticos postularan a candidatas indígenas. Por una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), tales distritos subieron a 13 (SUP-RAP-726/2017), pero, como podrá entenderse, aún es incipiente y, de alguna manera, solo un paliativo.

En México, los indígenas viven en un contexto de marginación y pobreza que condiciona la mayoría de sus actividades, incluida la actividad política. Esto no supone una falta de interés o apatía; de hecho, en sus comunidades suelen ser muy activos en cuestiones políticas, y la participación es muy alta y comienza a temprana edad.

Un tema importante respecto a ese punto es lo que los indígenas entienden por participación política, y es justo aquí donde la propuesta que se hará en este texto, a manera de hipótesis, podría ser una fórmula interesante para la solución de esos conflictos. Por el momento, será denominada justicia híbrida. Se trata de entender de modo material la justicia y las prácticas jurídicas que avala de manera horizontal, en las cuales los argumentos son más importantes que la jerarquía. El derecho no está preestablecido y la labor hermenéutica del juez cobraría una importancia vital al lado de la ética. En este contexto, se tornan fundamentales el respeto a la pluralidad, las otras formas de organización política, las otras

formas de entender la participación y, finalmente, las otras formas de entender la justicia.

El compromiso institucional tendría que explorar los vasos conductores para mejorar la comunicación y el entendimiento entre culturas diversas; eso es propiamente una perspectiva intercultural.

La elección de 2018 estuvo falta de perspectiva intercultural; no obstante, los indígenas buscaron generar los conductos adecuados para formar parte de ella, aun a sabiendas de que el resultado sería adverso, pero eso no habla mal de ellos, sino de quienes no tienen la sensibilidad para entenderlo.

### *Perspectiva intercultural*

El hecho de pertenecer a una cultura condiciona el sistema de pensamiento; muchas veces no se es consciente de los prejuicios, puesto que son ideas que se han ido incorporando a lo largo de la vida. El juez tiene el compromiso insoslayable de juzgar con objetividad e imparcialidad, es decir, debería no hacerles caso a sus preconcepciones y realizar una confrontación consigo mismo para encarar sus filias y sus fobias. Juzgar con perspectiva significa cuestionarse fuertemente acerca del propio sistema de pensamiento, haciendo un ejercicio crítico, que no es otra cosa que utilizar la dialéctica, contraargumentándose a sí mismo y un poco más allá.

El cambio de perspectiva también supondría un ejercicio de empatía o introyección imaginativa —como la llamaba Gianbatista Vico (1995)—, el cual se trata de imaginarse en la situación de la persona en torno a la que giran los hechos materia de juicio, una metodología gnoseológico-antropológica para conocer a través de los ojos del otro. Este ejercicio de alteridad puede ser llevado hasta donde la generosidad del juzgador lo permita; muchas veces, incluso, la historia personal y el contexto pueden determinar conductas que para algunos serían de inicio incorrectas, pero una vez ponderados otros factores, la perspectiva puede cambiar.

El punto de vista intercultural supone considerar los distintos factores culturales como una posible influencia en ciertas conductas; quizá lo más difícil sea identificar la honestidad con la que una conducta se lleva a cabo y que no se realice en fraude a la ley. Por ello la justicia electoral ha tenido especial cuidado en la calificación de la diversa cultura, pues de la autoadscripción se ha pasado a la autoadscripción calificada, para evitar la manipulación de acciones afirmativas a favor de pueblos originarios.

En principio solo se requiere autoconcebirse como indígena, sin necesidad de documentación que lo confirme, tal como se ha establecido en las jurisprudencias 4/2012 y 12/2013 de la Sala Superior del TEPJF; sin embargo, como se ha comentado, el hecho de que algunos partidos políticos hayan utilizado esta precondition, que facilitaría en primer lugar el acceso a la participación política y luego a la justicia electoral de manera fraudulenta, ha llevado a generar un sistema de constatación de la diversidad cultural.

La Sala Superior del TEPJF aprobó medidas para evitar que los partidos políticos o coaliciones postularan a candidatos no indígenas. La sentencia señaló que

para garantizar la eficiencia de la representación política de los pueblos y comunidades indígenas, y a fin de que no se vacíe de contenido la acción afirmativa mediante la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como tales y no lo sean, es necesario acreditar una autoadscripción calificada, en tanto se encuentre basada en elementos objetivos, demostrando el vínculo que el candidato tiene con su comunidad en el distrito por el que se postula (TEPJF 2017).

Por ello deben observarse los siguientes puntos:

- 1) Haber prestado servicios comunitarios.
- 2) Haber desempeñado cargos tradicionales.

- 3) Haber participado en reuniones en la comunidad.
- 4) Haber sido representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

A partir de las sentencias SUP-JDC-0484/2009, SUP-JDC-1895/2012 y SUP-JDC-1288/2015, se puede observar una necesidad de confirmar la calidad de indígena de una persona que concurre a la justicia electoral. Algunos de los elementos que ha sido considerados son:

- 1) Libre identificación personal como miembro de un pueblo indígena, así como la aceptación clara por parte de la comunidad como miembro suyo.
- 2) Continuidad histórica con otras sociedades similares.
- 3) Fuerte vínculo con su territorio, así como con los recursos naturales circundantes.
- 4) Sistema social, económico o político bien determinado.
- 5) Idioma o lenguaje, cultura y creencias diferenciados.
- 6) Decisión de conservar y reproducir sus formas de vida y sus sistemas ancestrales por ser pueblos y comunidades distintos.
- 7) Trabajo colectivo, como un acto de recreación; servicio gratuito, como ejercicio de autoridad; ritos y ceremonias, como expresión del don comunal, y el consenso en la toma de decisiones.

Una vez constatado que el justiciable pertenece a una comunidad o un pueblo distinto al de la mayoría mestiza, es necesario que se generen los instrumentos idóneos para lograr el máximo entendimiento posible entre formas y prácticas políticas y jurídicas.

El comunitarismo contemporáneo ha puesto de manifiesto la posibilidad de lograr formatos institucionales por medio de los cuales se genere el diálogo (Kimlycka y Straehle 2003); sin embargo, esta particular concepción —que además es una de las más aceptadas— supone cierta jerarquía

zación del manejo de tales asuntos y puede, en alguna medida, producir la balcanización política. La cuestión es que no se trata de una postura realmente intercultural; podría ser llamada multicultural, pues, en el fondo, el Estado-nación seguiría imponiendo su propia perspectiva, tolerando discrecionalmente las posturas minoritarias. En México, un desarrollo parecido ha sido propuesto por León Olivé (2004), con el nombre de interculturalismo, pero sin un afán realmente horizontal. Al final, no importan los nombres, sino la ideología que hay detrás y la ética que genera respecto al otro.

La gran crítica al relativismo cultural (Cucho y Mahler 1999) ha originado un cierto *impasse*. En las ciencias sociales, también las posturas racistas pueden sobrevivir arropadas por el discurso multicultural, argumentando que se respete su propia perspectiva; vuelven a cobrar importancia los temas de coto vedado o límite a los derechos. La cuestión es que todo se desarrolla en la palestra occidental como una serpiente que se devora su propia cola. El gran reto antropológico de estos tiempos es, entonces, la superación de la supremacía cultural a la par que se logran consensos que sean respetuosos de la diversidad. La solución, en el fondo, sería lograr la simbiosis cultural, es decir, establecer dinámicas de colaboración recíproca entre culturas.

El juez tiene un gran reto intercultural en sus manos: el derecho no le está dado; debe generar el mejor modelo hermenéutico posible, casi para cada caso en particular (Parolari 2008). Su trabajo debe consistir en lograr armonizar las diversas fuentes normativas que se ponen a su consideración; en este sentido, el trabajo de argumentación intercultural se vuelve un área de oportunidad valiosísima para la generación de intérpretes judiciales contemporáneos.

El juez, más que nunca, debería sentirse un antropólogo.

En ausencia de un cuadro teórico y normativo preciso, la respuesta a la pregunta ¿cómo se resuelven los conflictos multiculturales? Se obtiene,



preferentemente, en modo casuístico. Son los propios jueces los que han estado a la búsqueda de soluciones vez por vez, conflicto por conflicto. Quizá en esto podría reavivarse una mirada de la tradición tópica, que tiene una rica historia, sentido y legitimación; pero donde también encontramos una serie de problemas [...] jueces que declinan el argumento cultural en modo no muy persuasivo, que “culturalizan” delitos solo porque se trata de extranjeros, sentencias que antes que solucionar el problema exasperan la convivencia multicultural porque estereotipan o no están motivadas adecuadamente.<sup>1</sup>

Ilenia Ruggiu además ha propuesto un test con perspectiva intercultural:

- a) ¿La categoría cultura es utilizable?
- b) La descripción de la práctica cultural y del grupo
- c) La inserción de la práctica aislada en el sistema cultural integral
- d) ¿Cuán esencial y obligatoria es la práctica?
- e) ¿Cuánto la práctica es compartida por el grupo o hay reticencia para aplicarla?
- f) ¿El grupo es discriminado por la sociedad?
- g) ¿Cómo se comportaría una persona media perteneciente a esa cultura?
- h) ¿Qué tan sincero es el sujeto?
- i) ¿La investigación del equivalente cultural?
- j) ¿La práctica provoca un daño?

<sup>1</sup> El original en italiano es como sigue: “In assenza di un preciso quadro teorico e normativo, la risposta alla domanda ‘come si risolvono i conflitti multiculturali?’ è avvenuta, prevalentemente, in modo casistico. Sono stati cioè i giudici a cercare delle soluzioni volta a volta, conflitto per conflitto. In ciò potrebbe ravvivarsi un risveglio della tradizione tópica, che ha una sua ricca storia, senso e legittimazione, ma Dove si riscontrano anche una serie di problema [...] giudici che declinano l’argomento culturale in modo non persuasivo; che ‘culturizzano’ reati comuni per il solo fatto che sono compiuti da stranieri; sentenze troppo diversificate da un caso all’altro; sentenze che anziché attuire esasperano la convivenza multiculturale, perché stereotipanti o non adeguatamente motivate” (Ruggiu 2013, 13-4). La traducción es mía.

k) ¿Qué impacto tiene la práctica en la cultura huésped?

l) Las buenas razones para continuar con la práctica. El criterio de la elección de vida igualmente válida.<sup>2</sup>

Este es un instrumento interesante que abona a la preocupación por adquirir una perspectiva intercultural que mejore el acceso a la justicia de grupos cuya cultura es diferente a la que el ordenamiento constitucional ha asumido como mayoritaria; seguramente surgirán otros instrumentos y todo ello se agradecerá siempre.

### *El caso Marichuy y su campaña*

El año 1994 es determinante en la lucha indígena. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) nacido un año antes —pero con una década de trabajo a las espaldas— pone en jaque al gobierno mexicano en el sur del país. Sus demandas finalmente tienen un eco internacional y se insertan en el marco de una crisis económica y política que permite prestar más atención al movimiento que comienza a fraguarse detrás del EZLN; el comunicado que envía el 1 de enero de ese año, además de ser claro, habla de una imposibilidad de diálogo, pero, sobre todo, toma como punto de inflexión el ordenamiento constitucional que los había desconocido:

<sup>2</sup> El original en italiano es como sigue:

“La categoria ‘cultura’ è utilizzabile?

Descrivere la pratica culturale e le caratteristiche del gruppo.

Inserire la singola pratica nel più ampio sistema culturale da cui proviene.

Quanto la pratica è essenziale e obbligatoria?

Quanto la pratica è condivisa dal gruppo o è contestata?

Come si comporterebbe la persona media appartenente a quella cultura?

Quanto è sincero il soggetto?

La ricerca dell’equivalente culturale nella cultura ospite

La pratica arreca un danno?

Che impatto ha l’altrui pratica sulla cultura ospite?

Il gruppo è discriminato?

Che buone ragioni presenta la minoranza per continuare la pratica? Il criterio della scelta di vita ugualmente valida” (Ruggiu 2013, 289-338). La traducción es mía.

HOY DECIMOS ¡BASTA!, somos los herederos de los verdaderos forjadores de nuestra nacionalidad, los desposeídos somos millones y llamamos a todos nuestros hermanos a que se sumen a este llamado como el único camino para no morir de hambre ante la ambición insaciable de una dictadura de más de 70 años encabezada por una camarilla de traidores que representan a los grupos más conservadores y vendepatrias [...] Para evitarlo y como nuestra última esperanza, después de haber intentado todo por poner en práctica la legalidad basada en nuestra Carta Magna, recurrimos a ella, nuestra Constitución, para aplicar el Artículo 39 Constitucional que a la letra dice: «La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.» Por tanto, en apego a nuestra Constitución, emitimos la presente al ejército federal mexicano, pilar básico de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el ejecutivo federal que hoy detenta su jefe máximo e ilegítimo, Carlos Salinas de Gortari (EZLN 1994).

Es cierto que se trató de una declaración de guerra y la implicación de ello tuvo repercusiones muy severas para los pueblos originarios, que, aun sin tomar bandera por el emplazamiento del EZLN, sufrieron acoso y despojo por parte del gobierno de esos años. En el mismo mes de enero comenzaron los anuncios de cese al fuego y las noticias acerca de la creación de una comisión mediadora y otros ejercicios de acercamiento. Y mientras se medían fuerzas entre un grupo y otro, el EZLN siguió acercándose a la sociedad civil no solo nacional, sino también internacional, tratando de generar espacios de apoyo y diálogo. En ese año interactuó con distintas figuras públicas, convocó a consultas y realizó caravanas. Sin embargo, la persecución militar continuó.

En 1994 también se celebraron elecciones en el país. El EZLN se mantuvo al margen. Una vez que estas concluyeron, se insistió en el diálogo,

pero no fue posible, y uno de los resultados fue la creación de municipios autónomos que comenzaron a ensayar formas de organización política novedosas, basadas en la democracia participativa directa de las asambleas indígenas. El gobierno de Ernesto Zedillo, por su parte, intensificó las acciones militares, y la matanza y la desaparición de indígenas continuaron.

En 1995 se legisló la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, lo cual avivó los deseos de ambos bandos de retomar el diálogo; las comisiones Nacional de Intermediación (Conai) y de legisladores, por medio de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), lo restablecieron y llevaron a la palestra pública una serie de temas de derechos indígenas. Esto dio como resultado los Acuerdos de San Andrés Larraínzar sobre Derechos y Cultura Indígena, primer y único documento firmado entre las partes, en febrero de 1996, y hasta hoy el principal avance para el reconocimiento de derechos indígenas. Los acuerdos comprometían al gobierno federal a enviar a las cámaras legislativas las iniciativas de reformas constitucionales para el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, lo cual no sucedió, pues el resultado fue una reforma distinta a la planteada en San Andrés.

El 19 de diciembre de 1996, legisladores de la Cocopa entregaron al EZLN un documento que contenía la respuesta del Ejecutivo federal a la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena presentada por la Cocopa a las partes con base en los Acuerdos de San Andrés. La propuesta del gobierno de reformas constitucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas tenía grandes deficiencias. En el artículo 4 se nulificaban tres aspectos centrales de la autonomía: 1) la capacidad de autogobernarse; 2) la capacidad de aplicar sus sistemas normativos internos, y 3) el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios. La propuesta señalaba que los pueblos indígenas ejercerían su autonomía para “aplicar sus normas, usos y costumbres en la regulación y solución de sus conflictos internos”, y enseguida establecía que

las leyes locales preverán el reconocimiento a las instancias y procedimientos que utilicen para ello y establecerán las normas para que sus juicios y resoluciones sean homologados por las autoridades jurisdiccionales (Molina 2000, 192).

De ese modo, tras el reconocimiento de un derecho venía su anulación, subordinando el texto constitucional a las leyes secundarias, lo cual violaba el más elemental principio jurídico de jerarquización de las leyes que otorga supremacía absoluta a la Constitución. Al cambiar el término *convalidación*, empleado por la Cocopa, por *homologación*, se alteraba totalmente el sentido. Cualquier perspectiva intercultural quedaba soslayada ante la obligación de homologar el derecho indígena, haciendo depender su juridicidad de procesos y autoridades locales que terminarían por desconocerlo.

Respecto al ámbito electoral, la propuesta negaba completamente el autogobierno de los pueblos indígenas, colocándolos por debajo, incluso, de un ordenamiento constitucional local ya sancionado, como el de Oaxaca, o el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, pues si bien reconocía el derecho a elegir a sus autoridades municipales, no reconocía el de hacerlo mediante sus propios sistemas o para organizaciones territoriales diferentes, lo cual daba al traste con la pluralidad cultural y fomentaba una especie de *apartheid*.

El EZLN se mantuvo al margen de lo electoral por considerarlo un ejercicio poco democrático, y propició sus propias formas políticas, electorales y jurídicas:

En coyunturas electorales o fuera de ellas, nuestra posición política es y ha sido clara. No es partidaria pero tampoco es antipartido, no es electoral pero tampoco es antielectoral. Es contra el sistema de partido de Estado, es contra el presidencialismo, es por la democracia, la libertad, la justicia, es de izquierda, es incluyente, es antineoliberal (EZLN 1997).

En 2001, los zapatistas, en un intento final por ser escuchados, viajaron desde el sur del país hasta la capital y recibieron un respaldo sin precedente. Una vez frente al Congreso de la Unión, la comandanta Esther pidió que se les incluyera: “No más un México sin nosotros”; también otra oradora, Marichuy, se dirigió a los diputados, quienes escucharon inertes, pero no hicieron nada.

El 12 de octubre de 1996 nació el Congreso Nacional Indígena (CNI), el espacio en el que todos los pueblos indígenas encontrarían una oportunidad para la reflexión y la solidaridad; era una convocatoria para fortalecer la lucha de resistencia, empezando por la demanda de respeto a sus “propias formas de organización, de representación y toma de decisiones” (CNI 2018).

Los pueblos originarios se componen de las naciones y tribus mexicanas amuzgo, binnizá, chichimeca, chinanteco, chol, chontal de Oaxaca, chontal de Tabasco, coca, comcac, cuicateco, cucapá, guarijío, ikoots, kumiai, lacandón, mam, matlazinca, maya, mayo, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, nahua, ñahñu/ñajtho/ñuhu, náyeri, popoluca, purépecha, rarámuri, sayulteco, tepehua, tepehuano, tlapaneco, tohono oódham, tojolabal, tonaco, triqui, tzeltal, tzotzil, wixárika, yaqui, zoque, afromestizo y mestizo.

Así, se sucedieron diversos congresos anuales, y en el Quinto Congreso Nacional Indígena, realizado en octubre de 2017, se llevó a cabo una consulta de todos los pueblos que integraban el CNI para decidir si se aceptaba la propuesta emanada para conformar un Concejo Indígena de Gobierno (CIG). El resultado de la consulta en diciembre de 2016 fue la aprobación de la propuesta, con la participación de 523 comunidades, de 25 estados del país y de 43 pueblos indígenas.

El CIG está integrado por concejales, una mujer y un hombre hablantes de cada lengua de las diferentes regiones en donde se encuentran los pueblos, las tribus y las naciones que conforman el CNI. Dichos concejales fueron elegidos por usos y costumbres en sus asambleas y en los espacios de decisión equivalentes, y se comprometen a llevar a estas las propuestas y acciones que emanen del CIG.

En octubre de 2017, la indígena María de Jesús Patricio, conocida como Marichuy, fue elegida por el CIG para ser su vocera y, a la vez, participar en el proceso electoral como posible candidata independiente.

Marichuy es la tercera de 11 hermanos; en 1976, a los 13 años, vendía semillas de calabaza en Ciudad Guzmán, Jalisco, para apoyar a su familia. Es de origen nahua, proveniente de la comunidad de Tuxpan. En su infancia pasó penurias, en una población que se sostiene con el maíz. Aun con todo en contra, Marichuy cursó la secundaria abierta y la preparatoria a escondidas, con ayuda de su madre, y llegó a ser practicante y docente de medicina herbolaria en la Universidad de Guadalajara. El 14 de octubre de 2017 inició un recorrido por los cinco caracoles zapatistas, donde recibió el apoyo de indígenas mayas, tzotziles, choles, zoques, tzeltales y mames. Entonces comenzó un periplo que la llevó a visitar gran parte del territorio nacional, pero también lo fue en los ámbitos burocrático y judicial, al intentar obtener la candidatura independiente a la presidencia de la república —aunque fue solamente una estrategia; en realidad, se trataba de aprovechar la coyuntura mediática con el fin de hacerse escuchar, algo que pocos entendieron—. Lo electoral nubló las posibilidades de otras formas de participación política.

Los problemas comenzaron incluso desde el momento en que buscó ser aspirante. Un banco se negó a abrirle una cuenta; sin prueba alguna y contrario a la ley, argumentaba que tenía filiaciones con grupos subversivos. No hubo ninguna condescendencia para con Marichuy al pedirle cumplir todos los requisitos de la ley electoral, que en algunos casos son excesivamente gravosos y, según algunos expertos, hacen que la posibilidad de lograr una candidatura independiente sea muy difícil (Aguirre, Aranda, Infante y Ruiz 2017). Para una indígena, el esfuerzo se cuadruplica.

El Instituto Nacional Electoral (INE) creó una aplicación para recabar las firmas de apoyo ciudadano que eran necesarias para alcanzar la candidatura, la cual debía ser instalada en celulares de gama media, que tienen costos inasequibles para gran parte de la población, pero, además, violaba

en cierta forma el derecho a resguardar los datos personales; la aplicación requería la instalación de Google o Facebook, lo cual supuso que empresas extranjeras administraran las bases de datos, sin que la autoridad mexicana opusiera mucha resistencia.

El tema de la democracia ligada a la tecnología no es un asunto menor, y aunque aquí no es el espacio para hablar de ello, se deja apuntado como un objeto de estudio que seguramente ocupará a muchos en breve (Kumano 2017).

Marichuy no pudo obtener el registro, el cual sí obtuvieron los políticos Jaime Rodríguez, el Bronco; Armando Ríos Piter, y Margarita Zavala, en algunos casos, con un halo de corrupción, debido al apoyo de promotores pagados y a irregularidades en las firmas. A Margarita Zavala le aprobaron 66.37 % de las firmas; a Ríos Piter, 64.83 %, y al Bronco, 58.75 por ciento. En el caso de Marichuy, quien recabó 28 mil firmas, 93.20 % fueron válidas, es decir, casi la totalidad de firmas que se reunieron fueron regulares; tal honestidad no significa nada en el ámbito electoral, pero el objetivo se cumplió: mucha gente se enteró del tema y al menos algún debate generó en el espectro nacional. Se insiste: el virtual fracaso no habla mal del movimiento o la iniciativa, sino de un país que sigue siendo racista, clasista y machista.

### *Dos sentencias derivadas del caso Marichuy*

En los SUP-JDC-1069/2017 y SUP-JDC-1088/2017, promovidos por la ciudadana María de Jesús Patricio Martínez, aspirante a la candidatura independiente a la presidencia de la república, la Sala Superior consideró que los aspirantes podrán recabar el apoyo en papel cuando demuestren, en solicitudes específicas dirigidas al INE, que no es posible la utilización de la aplicación móvil en municipios o comunidades que no estén comprendidos en los 283 municipios del régimen de excepción.

Aquí comienza el análisis del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1069/2017.



El tema general fue las modificaciones de los acuerdos relacionados con la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes. El acto impugnado fue el acuerdo INE/CG514/2017 aprobado por el Consejo General del INE en el que “se modifican los diversos INE/CG387/2017 e INE/CG455/2017 relacionados con la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano y se da respuesta a los escritos presentados por aspirantes”.

La cadena impugnativa presentó los siguientes antecedentes:

- 1) Inicio del proceso electoral federal (8 de septiembre de 2017) por el que se elegirían los cargos de presidente de la república, diputados y senadores.
- 2) Convocatoria para candidaturas independientes a los referidos cargos de elección popular.
- 3) Lineamientos para verificación de apoyo ciudadano. La autoridad responsable aprobó el acuerdo INE/CG387/2017 por el que se emitieron los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a los cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018.
- 4) Lineamientos sobre el régimen de excepción (5 de octubre de 2017). La responsable aprobó el acuerdo INE/CG454/2017 mediante el cual emitió los Lineamientos para la aplicación del régimen de excepción en la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular.
- 5) Modificación de los lineamientos (7 de octubre de 2017). En cumplimiento de lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF, la responsable aprobó el acuerdo INE/CG455/2017 por el que modificó en la convocatoria las fechas para la presentación de la manifestación de intención, la expedición de constancia de aspirante, así como la fecha límite para recabar el apoyo ciudadano.

- 6) Constancia de aspirante (15 de octubre de 2017). El secretario ejecutivo del INE le otorgó la constancia de aspirante a candidata independiente a presidenta de la república a María de Jesús Patricio, por lo que pudo acceder a la etapa de captación del apoyo ciudadano.
- 7) Primera solicitud (solicitud de recabar apoyo ciudadano mediante cédula escrita) (21 de octubre de 2017). La actora presentó un escrito dirigido a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) del Instituto Nacional Electoral a fin de manifestar su inconformidad por la implementación y las fallas en el uso de la aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano, ya que representaba un obstáculo real y material para que pudiera respaldar su postulación como candidata independiente.

Además, pidió que se le permitiera recabar el apoyo mediante cédula física en diversos municipios en situación de marginación y vulnerabilidad, porque la mayoría de los apoyos ciudadanos provenían de integrantes de pueblos y comunidades indígenas, los cuales están en situación de marginación y pobreza extrema. También solicitó un curso de capacitación para su equipo de apoyo, y, por último, la ampliación del régimen de excepción a diversos municipios repartidos en al menos 24 entidades federativas.

Mediante un oficio, el 26 de octubre de ese año se dio respuesta a la solicitud, y se declaró parcialmente fundada para la aplicación de un régimen de excepción para recabar el apoyo ciudadano de manera complementaria en papel. Se determinó que la petición resultaba procedente para (242) municipios clasificados como de muy alto grado de marginación, conforme al índice de marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población, con información respaldada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- 8) Segunda petición. El 7 de noviembre presentó un segundo escrito ante el INE para inconformarse acerca de diversas fallas y complicaciones que presentaba el uso de la aplicación móvil, y solicitó la restitución de

los días transcurridos del 16 de octubre hasta el día en que se emitiera la respuesta del escrito, ya que las fallas del portal creado para verificar los reportes de los apoyos ciudadanos cargados al sistema habían vulnerado la garantía de audiencia.

Asimismo, reiteró la petición de recabar el apoyo ciudadano mediante cédula en papel en zonas de muy alta o alta marginación indicadas en el Decreto por el que se formula la declaratoria de las zonas de atención prioritaria para el año 2017. También pedía que se emitiera un pronunciamiento respecto a posibles violaciones de la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

- 9) El 8 de noviembre de 2017, la autoridad responsable aprobó el acuerdo impugnado por el que, entre otras cuestiones, dio respuesta a diversos escritos presentados por aspirantes a candidatos independientes, entre ellos el correspondiente a la actora.

El Pleno de la Sala Superior negó la admisión de la prueba pericial en materia de ingeniería en sistemas computacionales, ya que, a su parecer, incumplía lo estipulado en el numeral 7 del artículo 14 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; además, la actora no presentó el cuestionario respectivo ni el nombre del perito y su acreditación técnica.

El acuerdo impugnado fue confirmado por la Sala Superior por unanimidad de votos a partir de la siguiente argumentación:

- 1) Violación procesal. Indebida notificación del acuerdo impugnado. La actora señala que la autoridad responsable no le notificó personalmente, a lo cual la Sala Superior respondió que el agravio fue infundado, debido a que ella solicitó al secretario ejecutivo del INE que todas las notificaciones relacionadas con el uso de la aplicación móvil para recabar apoyo ciudadano le fueran enviadas al correo electrónico [marichuy.ine@gmail.com](mailto:marichuy.ine@gmail.com), en tanto que el diverso [infrarreal@gmail.com](mailto:infrarreal@gmail.com)

serviría para recibir las notificaciones no relacionadas con el uso de la aplicación.

El acuerdo reclamado se notificó a Marichuy el 10 de noviembre, vía correo electrónico, a la primera de las cuentas, y de esta se reenvió a la segunda el 11 de noviembre.

Por lo tanto, la notificación realizada por la autoridad responsable está ajustada a derecho, no generó afectación a la actora y no la dejó en estado de indefensión, pues tuvo oportunidad de presentar el medio de impugnación en cuestión.

- 2) Violación del principio de exhaustividad. Omisión de responder sus peticiones. La Sala Superior determinó infundada la alegación, ya que las peticiones se atendieron al emitir el acuerdo INE/CG514/2017, en el que se dio una respuesta conjunta a los distintos planteamientos que formularon aspirantes a candidatos independientes a los cargos de presidente, senador y diputado federal; mediante el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/3515/2017, la DEPPP atendió puntualmente cada una de las solicitudes de la actora.

El agravio por falta de respuesta a las peticiones que formuló en el escrito que presentó el 7 de noviembre fue infundado, de acuerdo con lo siguiente:

- a) Omisión de responder la petición para que se le autorizara recabar apoyo ciudadano en zonas de muy alta y alta marginación. La autoridad responsable dio respuesta de manera conjunta el 7 de noviembre respecto a la autorización para recabar el apoyo ciudadano de manera física o mediante formatos en papel. Aplicación del régimen de excepción. En dicha contestación se agrega un listado de los municipios (283) con muy alto grado de marginación para que se tenga certeza acerca de aquellos que podrán recabar apoyos ciudadanos con este régimen. Tiene sustento en la tesis II/2016 de la Sala Superior, de rubro DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS QUE DEBE CONSIDERAR EL JUZGADOR PARA TENERLO COLMADO.

- b) Omisión de responder la solicitud de restitución de días para recabar apoyo ciudadano y vulneración de su garantía de audiencia. La Sala Superior lo determinó infundado, ya que sí atendió el planteamiento de la actora; a pesar de que en el acuerdo impugnado no figure una respuesta dirigida única y especialmente a ella, se realizó la respuesta de manera conjunta para garantizar los principios de seguridad jurídica y certeza. Respecto al ajuste de la fecha límite para recabar apoyo ciudadano, se consideró que otorgar siete días adicionales resultaría una medida adecuada y suficiente.
- c) Omisión de responder la solicitud relacionada con la afectación de datos personales. Resulta inoperante, ya que queda colmada la respuesta en el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/3515/2017 del 14 de noviembre 2017, dirigido a la recurrente por parte del director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, y del cual obra en copia certificada en los autos del expediente SUP-JDC-1088/2017, en la que precisamente se le da una respuesta a tal planteamiento.
- 3) Agravios contra vicios propios del acuerdo impugnado. Es infundada la modificación del régimen de excepción que vulnera la garantía de irretroactividad prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y que constituía una decisión arbitraria de la responsable en la que se referían las modificaciones de los puntos 49 y 50, por los cuales le quita un beneficio que se le había otorgado en el acuerdo INE/CG387/2017, en lo concerniente al régimen de excepción.

Con sustento en los artículos 14, párrafo 2, base V, apartado A, de la CPEUM; 360, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), y 290, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, el 28 de agosto de 2017 la autoridad responsable aprobó el acuerdo INE/CG387/2017, por el que se emitieron los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas

independientes a los cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018.

En atención al establecimiento del régimen de excepción en comentario, el 5 de octubre de 2017 la responsable aprobó el diverso acuerdo INE/CG454/2017, mediante el cual emitió los Lineamientos para la aplicación del régimen de excepción en la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular.

En los numerales 6 a 12 de estos lineamientos se estableció que en caso de impedimentos que hicieran materialmente imposible el uso de la aplicación móvil derivado de condiciones de marginación o vulnerabilidad, se podría solicitar autorización para optar por recabar el apoyo ciudadano mediante cédula de respaldo en secciones electorales localizadas. Asimismo, se podría optar por el régimen de excepción en situación de emergencia por desastres naturales; en tal caso, la aplicación se debería solicitar por escrito a la DEPPP.

La responsable determinó modificar el acuerdo INE/CG387/2017, justamente en lo concerniente al régimen de excepción, a efectos de 1) establecer un catálogo de 283 municipios con muy alto grado de marginación y 2) determinar la procedencia de la aplicación del régimen de excepción en esos municipios, sin necesidad de que medie solicitud alguna; por ello, la Sala Superior determina que no vulnera la garantía de irretroactividad en perjuicio de la promovente.

El agravio en el que Marichuy señala que la ampliación de siete días para la captación del apoyo ciudadano es insuficiente o menor en comparación con los días en que se le ha impedido obtenerlo de manera ininterrumpida y libre, debido a las múltiples y constantes fallas en la aplicación, es inoperante; son redundancias de lo que señaló en su escrito del 7 de noviembre. Se reconoció que durante la primera semana fue incipiente la operación de la aplicación móvil. La ampliación de la fecha máxima para recabar apoyo ciudadano garantizaría que las

demás actividades y etapas del proceso electoral se desarrollaran en tiempo y forma.

Para finalizar, el agravio referente a que el acuerdo impugnado restringe la posibilidad de recabar el apoyo de ciudadanos al impedirseles hacerlo mediante formato en papel, a pesar de que tengan la voluntad de respaldar su candidatura, en razón de que su domicilio no se ubica en las zonas de muy alta marginación o de desastre, es infundado; la implementación del régimen de excepción tiene el objetivo de maximizar el derecho de participación de los ciudadanos que residen en los municipios de muy alta marginación, así como la finalidad constitucional legítima de cumplir con el principio de certeza en materia electoral.

A continuación se analizará el SUP-JDC-1088/2017.

El tema general es el apoyo ciudadano mediante cédula escrita. El acto impugnado es el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/3515/2017, por el cual el titular de la DEPPP dio respuesta a la solicitud del 7 de noviembre de la actora.

La cadena impugnativa presentó los siguientes antecedentes:

- 1) Lineamientos para recabar apoyo ciudadano (28 de agosto de 2017) en sesión extraordinaria.
- 2) Lineamientos para régimen de excepción (5 de octubre de 2017).
- 3) Solicitud de recabar apoyo ciudadano mediante cédula escrita.
- 4) Acuerdo INE/CG514/2017 (8 de noviembre de 2017). El Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el que se modifican los diversos INE/CG387/2017 e INE/CG455/2017 relacionados con la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano, y se da respuesta a los escritos presentados por aspirantes.

En el análisis de la procedencia se observa que María de Jesús Patriocio señaló dos actos impugnados:

- 1) El acuerdo INE/CG514/2017 por el que se modifican los diversos INE/CG387/2017 e INE/CG455/2017 relacionados con la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano y se da respuesta a los escritos presentados por aspirantes.
- 2) El oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/3515/2017 mediante el cual se dio respuesta al escrito del 7 de noviembre presentado por la actora.

El primero fue materia de análisis en el SUP-JDC-1069/2017; por lo tanto, la acción precluyó, y solo es materia de estudio el segundo acto citado.

La solicitud versa en torno a la revocación del acto impugnado y la autorización para recabar apoyo ciudadano en 1,015 municipios de muy alta marginación, además de la restitución de 28 días para recabar apoyo ciudadano. Todo lo anterior, en el marco de una potencial violación de derechos ligados a una aspirante indígena a una candidatura independiente.

Después del estudio de fondo se confirma el acto impugnado, con los siguientes argumentos:

- 1) Violación del artículo 2 constitucional. Marichuy señala la violación del artículo 2 de la CPEUM, que reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la autonomía y la autodeterminación, por la falta de consulta previa a las comunidades indígenas acerca del uso de la aplicación móvil. El agravio resultó inoperante.

Con los acuerdos INE/CG387/2017, en el que se aprobaron los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018, e INE/CG454/2017, mediante el cual se aprobaron los Lineamientos para la aplicación del régimen de excepción en la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular, se estimó necesario aplicar un régimen de excepción para el uso de la aplicación



móvil del INE en municipios en los que exista desventaja material para ejercer el derecho al voto en su doble vertiente; la actora, al no haberlos impugnado, se sujetó a las normas para obtener apoyo ciudadano, por lo que no resultó procedente.

- 2) Falta de regulación respecto a la recolección de apoyo ciudadano por parte de las comunidades indígenas. La actora señala que hay una omisión de la autoridad responsable de regular la recolección de apoyo ciudadano por parte de las comunidades indígenas.

La Sala Superior estimó inoperantes esos argumentos, ya que no se trata de un agravio dirigido a cuestionar el oficio que es materia de impugnación.

- 3) Transgresión del principio de irretroactividad de la ley establecido en el artículo 14 constitucional. La actora apuntaba que el acuerdo impugnado transgredió el principio de irretroactividad de la ley establecido en el artículo 14 constitucional, con base en lo decidido en el acuerdo INE/CG514/2017, el cual se aprobó con posterioridad a que ingresara su escrito.

El agravio resultó infundado; el acto no estaba relacionado con la retroactividad de la norma, ya que el Consejo General del INE dictó el acuerdo INE/CG514/2017 para dar respuesta a los escritos presentados por diversos aspirantes a candidaturas independientes, entre los cuales se encontró la solicitud formulada por la actora.

La Sala Superior estimó correcto que el oficio impugnado se haya fundamentado en el acuerdo INE/CG514/2017, pues en él se aprobó la procedencia del régimen de excepción para los municipios con muy alto grado de marginación.

- 4) Falta de notificación en tiempo y forma del oficio impugnado y aplicación de afirmativa ficta. La promovente solicitó que se aplicara la figura de la afirmativa ficta a su favor respecto de los municipios en los cuales requirió a la autoridad responsable para que se le autorizara recabar apoyo ciudadano mediante cédulas físicas, ya que estimaba que

era lo procedente ante la falta de contestación a su escrito del 7 de noviembre.

El agravio resultó infundado; la autoridad responsable sí contestó a su escrito del 7 de noviembre, primero mediante el acuerdo INE/CG514/2017, y fue reiterado en el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/3515/2017.

- 5) Vulneración del artículo 369 de la LGIPE. A juicio de la aspirante, el oficio impugnado vulnera el artículo 369 de la LGIPE, pues solamente se autorizó aumentar el plazo para recabar apoyo ciudadano por siete días, y no por 28, como lo había solicitado.

El agravio resultó inoperante, puesto que controvierte una decisión tomada por el Consejo General del INE en el acuerdo INE/CG514/2017.

- 6) Violación del principio de exhaustividad. La actora señala que se violó el principio de exhaustividad, ya que en el oficio impugnado no se pronunció respecto de todos los puntos planteados en su escrito del 7 de noviembre.

El agravio resultó infundado; la autoridad responsable sí dio contestación a cada uno de los planteamientos:

- a) En sesión extraordinaria del 8 de noviembre de 2017, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG514/2017, por medio del cual autorizó ampliar el plazo para recabar el apoyo ciudadano por siete días más.
- b) Se aprobó recabar el apoyo ciudadano mediante cédula física en 283 municipios de alta marginación.
- c) La aplicación móvil es de uso obligatorio para todos los aspirantes a algún cargo federal de elección popular, y el INE es la autoridad que tiene las atribuciones suficientes para regular lo relativo al porcentaje de apoyo.
- d) No fue posible atender la solicitud respecto a las posibles violaciones de la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, por el uso de la aplicación móvil.

El resultado fue la confirmación del acto impugnado.

### *Análisis contextual a partir de ambas sentencias*

Varias cosas resaltan de estos expedientes. Los recursos de cualquier tipo que la autoridad electoral prevé para una elección son siempre perfectibles, pero en algunos casos pueden volverse determinantes para generar la suficiente certeza de dicha elección. El juez electoral abona o demerita a dicha certeza, por lo cual su argumentación debe ser cabal y suficiente.

Las pruebas y los peritajes desempeñan un papel muy importante, sobre todo en juicios en los que la tecnología es el medio para acreditar el apoyo ciudadano. Efectivamente, los porcentajes que la ley exige son hasta cierto punto aleatorios; no hay una razón fuerte para pensar que 1 % del padrón electoral podría ser representativo o no, frente a, por ejemplo, el apoyo que recibieron algunos candidatos de partidos por sus propios militantes.

La difícil tarea del juez electoral en su papel de juez constitucional, en la cual el texto es apenas el primer parámetro de muchos otros que deben considerarse, supone determinar si la voluntad popular se manifiesta de una forma u otra, pero también tiene una labor protectora de los principios constitucionales, entre los que se encuentra la propia democracia. La primera tarea de la justicia electoral es delinear un marco teórico de la misma democracia, incluso asumiendo las paradojas que supone (Mouffe 2000), comenzando por aquella que plantea el pluralismo:

Tras haber creído en el triunfo definitivo del modelo liberal-democrático, encarnación del derecho y de la razón universal, los demócratas occidentales han quedado completamente desorientados ante la multiplicación de los conflictos étnicos, religiosos e identitarios que, de acuerdo con sus teorías, habrían debido quedar sepultados en un pasado ya superado (Mouffe 1999, 11).

Muchas veces las cifras son elementos para tranquilizar conciencias, una manera de no afrontar los agonismos; de alguna forma, la idea pos-

convencional, de corte neokantiano, del consenso racional se convirtió en una tara y manifestó todo el autoritarismo moral de la democracia moderna.

La sensación en este tipo de asuntos judiciales es de evasión política (Mouffe 1999, 12); es la idea de que aún no se está preparado para asumir la diversidad, pero, entonces, ¿cuándo? La inclusión se torna un problema meramente discursivo; finalmente, la ley está construida por la cultura hegemónica, que impone sus condiciones.

La solución está a la portada de mano:

Lo que caracteriza a la democracia pluralista en tanto forma específica del orden político es la instauración de una distinción entre las categorías de “enemigo” y de “adversario”. Eso significa que en el interior del “nosotros” que constituye la comunidad política, no se verá en el oponente un enemigo a abatir, sino un adversario de legítima existencia y al que se debe tolerar. Se combatirán con vigor sus ideas, pero jamás se cuestionará su derecho a defenderlas (Mouffe 1999, 16).

La justicia electoral debería servir para generar un espacio de sana contienda, en igualdad de circunstancias, pero los pueblos y las comunidades originarias hasta el día de hoy no contienden así. Es fehaciente una cultura jurídica ilustrada que aún considera, por un lado, que la igualdad solo debe ser formal y, por otro, que a los grupos vulnerables se les deben otorgar algunas excepciones o prerrogativas, en cierto modo de forma proteccionista, pero no con el afán de lograr la horizontalidad; se insiste: los rescatados deberíamos ser nosotros.

La propuesta se extendería hacia una metodología idónea para juzgar con perspectiva intercultural estos asuntos; por ejemplo, una etnopolítica aterrizada en una etnojusticia. Los conflictos electorales se dan a raíz de un acomodamiento de desentendimientos culturales, una práctica política que algunos consideran incorrecta o perfectible; la migración, además, aumenta la posibilidad de este tipo de conflictos. Así, el análisis no puede hacerse solo desde un plano lógico formal; las razones son, en la ma-

yoría de casos, factores antropológicos que mezclan un sinfín de saberes, incluso emergentes.

Marichuy desafió al sistema al ser indígena, mujer y propietaria de un saber popular. La etnopolítica reconsidera los preconceptos acerca de formas de organización política distintas a las occidentales. Marichuy era vocera, lo cual significaba la posibilidad del gobierno de una asamblea; era algo inaudito, pues, como occidentales, buscamos individualizar la propuesta y personificarla en alguien, cuando en realidad eran muchos, eran ellos, pero podríamos ser nosotros, como la propia filosofía indígena lo asume.

Ese particular choque entre una política basada en el individuo y una basada en la comunidad genera agonismos y paradojas de difícil solución, a partir de planteamientos institucionales unívocos. Quizá tal sea el mayor reproche que reluce en ambas sentencias. El CNI y el CIG jugaron con reglas que no les permitieron introducir su propuesta, eso lo supieron desde el inicio y aun así decidieron participar; se podría decir que fue su culpa, pero quedarse con esa versión sesgada de la historia significa seguir sin entender el trasfondo del problema. Es necesario que ellos jueguen, porque eso hará necesariamente más rico e interesante el juego; de otro modo, estamos condenados a la extinción.

### *Fuentes consultadas*

- Aguirre Sala, Jorge Francisco, Marco Antonio Aranda Andrade, José María Infante Bonfiglio y José Fabián Ruiz. 2017. "Las candidaturas independientes en México: una experiencia paradójica". *Recerca. Revista de Pensament y Anàlisi* 21 (anual): 63-86.
- CNI. Congreso Nacional Indígena. 2018. ¿Qué es el CNI? Disponible en <https://www.congresonacionalindigena.org/que-es-el-cni/> (consultada el 14 de diciembre de 2020).
- Cuche, Denys y Paula Mahler. 1999. *La noción de cultura en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- EZLN. Ejército Zapatista de Liberación Nacional. 1994. Segunda Declaración de la Selva Lacandona. Disponible en <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/chiapas/analisi/doc94.htm> (consultada el 14 de diciembre de 2020).

- . 1997. *Esta es nuestra palabra y nuestra posición sobre la coyuntura electoral*. Disponible en <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1997/07/01/esta-es-nuestra-palabra-y-nuestra-posicion-sobre-la-coyuntura-electoral/> (consultada el 14 de diciembre de 2020).
- Horbath, Jorge Enrique. 2002. "Cambio electoral, marginación y formas de manipulación en México: las elecciones de 1994, 1997 y 2000". *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* 27 (enero-abril): 1-35.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Acuerdo INE/CG514/2017. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICAN LOS DIVERSOS INE/CG387/2017 E INE/CG455/2017 RELACIONADOS CON LA OBTENCIÓN DEL PORCENTAJE DE APOYO CIUDADANO Y SE DA RESPUESTA A LOS ESCRITOS PRESENTADOS POR ASPIRANTES. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93949/CGex201711-08-ap-unico.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 14 de diciembre de 2020).
- Kimlycka, Will y Christine Straehle. 2003. *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismos de las minorías*. México: IJ-UNAM.
- Kumano, Mayumi Yasunaga. 2017. "Las nuevas tecnologías de votación: ¿una puerta abierta a la injerencia externa?". 3: *Boletín IEEE* 5 (febrero): 703-16.
- Molina Jiménez, Iván. 2000. *El pensamiento del EZLN*. Plaza y Valdés.
- Mouffe, Chantal. 1999. *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- . 2000. *The democratic paradox*. Londres: Verso.
- Olivé, León. 2004. *Interculturalismo y justicia social*. México: UNAM.
- Parolari, Paola. 2008. "Reati culturalmente motivati. Una nuova sfida del multiculturalismo ai diritti fondamentali". *Ragion pratica* 2 (diciembre): 529-58.
- Ruggiu, Ilenia. 2013. *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali: Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*. Milán: FrancoAngeli.
- Sentencia SUP-JDC-484/2009 y SUP-JDC-492/2009. Actores: Valente Martínez Hernández y otro. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Magistrada ponente: María del Carmen Alanís Figueroa. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-00484-2009.htm> (consultada el 14 de diciembre de 2020).

- SUP-JDC-1895/2012. Actora: Shuta Yoma, A. C. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Magistrada ponente: María del Carmen Alanis Figueroa. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/sup/2012/jdc/sup-jdc-01895-2012.htm> (consultada el 14 de diciembre de 2020).
- SUP-JDC-1288/2015. Actor: Joaquín Ruiz Salazar. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca. Magistrado ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-01288-2015.htm> (consultada el 14 de diciembre de 2020).
- SUP-JDC-1069/2017. Actora: Ma. de Jesús Patricio Martínez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Sentido: único. Se confirma el acuerdo impugnado, con la interpretación señalada en la presente ejecutoria. Disponible en <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/sup-jdc-10692017> (consultada el 14 de diciembre de 2020).
- SUP-JDC-1088/2017. Actora: Ma. de Jesús Patricio Martínez. Autoridades responsables: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Disponible en <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/sup-jdc-10882017> (consultada el 14 de diciembre de 2020).
- SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Promoventes: Partido Verde Ecologista de México y otros. Terceros interesados: Jerónimo López Marín, Fidencio Romero Tabón y Mario de Jesús Pascual. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Magistrado ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/RAP/SUP-RAP-00726-2017.htm> (consultada el 14 de diciembre de 2020).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (diciembre 14 de 2017). *Garantiza TEPJF la representación indígena en 13 distritos para el proceso electoral 2017-2018*. TEPJF. Disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3075/0> (consultada el 14 de diciembre de 2020).
- Torre, Karen. de la. 2018. “La representación indígena en las elecciones 2018”. *Gatopardo*, mayo, sección Noticias Actuales. Disponible en <https://gatopardo.com/actualidad/representacion-indigena-elecciones-2018/> (consultada el 14 de diciembre de 2020).
- Vico, Gianbatista. 1995. *Ciencia nueva*. México: Tecnos.

# Crerios acerca del derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas para la administración directa de los recursos públicos

*Criteria regarding the right to self-determination of indigenous  
communities for the direct administration of public resources*

María Pérez Cepeda (México)\*

Fecha de recepción: 18 de mayo de 2020.

Fecha de aceptación: 26 de agosto de 2020.

## RESUMEN

En este trabajo se analiza el criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a partir de la sentencia dictada en el juicio SUP-JDC-1865/2015, interpuesto por integrantes de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, Michoacán, en la que se estableció el alcance del derecho a la autodeterminación al vincularlo con el de participación política efectiva, el cual podría restringirse —como consecuencia de un criterio diverso emitido recientemente por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— en perjuicio de las tendencias autonómicas que buscan el empoderamiento indígena en la entidad.

**PALABRAS CLAVE:** autodeterminación, autonomía, autogobierno, transferencia de recursos.

---

\* Consejera del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, doctoranda en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. maria.perez@ieeq.mx.



## ABSTRACT

This paper analyzes the criteria upheld by the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary, based on the ruling in the trial SUP-JDC-1865/2015, filed by members of the indigenous community of San Francisco Pichátaro, Michoacán, which established the scope of self-determination, as it is linked to their right to effective political participation; this scope could be restricted, as a result of a divergent criterion recently issued by the Second Chamber of the Supreme Court of Justice of the Nation, to the detriment of the autonomous tendencies that seek indigenous empowerment within the State.

**KEYWORDS:** self-determination, autonomy, self-government, resource transfer.

## *Introducción*

**C**on la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 —que incorporó el reconocimiento de los derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como la obligación de todas las autoridades de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos—, ha sido posible que se establezcan las condiciones para asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, autonomía y autogobierno, reconocidos en la ley fundamental desde 2001, pero sin articulación para su salvaguardia.

La carencia de una definición clara y de una regulación completa del derecho a la libre determinación ha originado que estas comunidades tengan que acudir a las autoridades jurisdiccionales en defensa de su autonomía, ejerciendo acciones legales para obtener de los tribunales un pronunciamiento que dé certeza y determine el alcance de tal prerrogativa.

A partir del asunto planteado por la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, Michoacán, a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se ha emitido una serie de criterios jurisdiccionales en los que se definen el contenido y alcance de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, al vincularlos con la participación política efectiva que implica que tales grupos puedan decidir libremente sus formas de organización social, económica y política, para lo cual es indispensable que cuenten con los recursos económicos que les permitan ejercer dicha autonomía.

Sin embargo, a fines de 2019, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el amparo directo relacionado con la solicitud de la agencia municipal de Santa María Nativitas Coatlán al Ayuntamiento de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, para que le fueran transferidos los recursos presupuestales a fin de ser administrados directamente por la comunidad.

En su resolución, la Segunda Sala consideró que los derechos a la autonomía y autogobierno no implican que la comunidad pueda administrar de manera directa los recursos provenientes de la Federación, ya que se trata de una facultad del municipio; además, sostuvo que este tipo de asuntos corresponde al derecho presupuestario, lo que implicaría que los tribunales electorales se declarasen incompetentes para conocer estas controversias.

En este trabajo se describen los argumentos que justificaron en su momento la competencia de la jurisdicción electoral, la cual, al extender el halo protector de los derechos político-electorales, maximizó la interpretación de la autonomía comunitaria, determinando su derecho al ejercicio directo de los recursos públicos; además, se exponen los argumentos planteados recientemente por la Segunda Sala de la SCJN que restringen el alcance del derecho a la libre determinación.

Por ello, es determinante el papel del Poder Judicial en el análisis y la comprensión de los derechos indígenas para que, en una nueva reflexión y atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, contribuya a establecer las condiciones que favorezcan el ejercicio del derecho colectivo a la autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas, y que les permitan impulsar su desarrollo para abatir las carencias que los mantienen en situación de vulnerabilidad.

### *Derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas*

El eje de las demandas de los pueblos indígenas en Latinoamérica es el derecho a la libre determinación como una expresión de autonomía para crear un régimen de gobierno que responda a sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas (López 2006).

Estas exigencias se nutrieron con la internacionalización del derecho indígena, con base en el esquema de los derechos humanos, particularmente por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; este último, vigente en México desde el 5 de septiembre de 1990, establece en su artículo 7, párrafo 1, que los pueblos indígenas

deben tener el derecho de decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (OIT, artículo 7, párrafo 1, 1989).

Con la reforma de 1992 al artículo 4 de la CPEUM, se reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana; si bien estuvo muy lejos de satisfacer los anhelos de autonomía de los pueblos indígenas, tiene el mérito de incorporar al texto constitucional el reconocimiento implícito del pluralismo jurídico, es decir, la coexistencia del sistema jurídico formalmente legislado y los sistemas normativos indígenas, aunque en aquel momento tal reconocimiento no se haya traducido, en los hechos, en algún cambio para los pueblos.

En este contexto, en 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional inició un movimiento indígena armado que exigió, principalmente, el respeto al derecho de autonomía indígena; después de algunos meses inició un proceso de diálogo con el gobierno, con intermediación de la sociedad civil, que derivó en la firma de los Acuerdos de San Andrés La-rráinzar en 1996.

En la reforma de 2001 al artículo 2 constitucional se retomaron los principales postulados del Convenio 169; sin embargo, según Rodolfo Stavenhagen, ex relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, esta no satisfizo las aspiraciones del movimiento indígena al ser

producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés firmados entre el Gobierno Federal y el EZLN, reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica (ONU 2003, 26).

En dicha reforma al artículo 2 constitucional se reconoce y garantiza, en el apartado A, el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, respetando los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres;

III. 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 [fracción reformada en 2015];

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad;

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras;

VI. Acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades;

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género, debiendo reconocerse y regularse estos derechos en las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas [fracción reformada en 2019], y

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (CPEUM, artículo 2, apartado A, 2019).

Además, en el apartado B de la misma disposición se establece que

la Federación, los Estados y los Municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades (CPEUM, artículo 2, apartado B, 2019).

Y la última parte de la fracción I del apartado en comento dispone que “las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos” (CPEUM, artículo 2, apartado B, fracción I, 2019).

Con estas modificaciones se establecieron los parámetros mínimos para el reconocimiento de los derechos indígenas, pero la falta de un andamiaje jurídico y de esquemas institucionales ha derivado en la resistencia de los gobiernos para hacer efectivas las prerrogativas reconocidas constitucionalmente, obligando a las comunidades a acudir a las instancias jurisdiccionales para hacer valer sus derechos, las cuales han delineado el alcance de tales prerrogativas.

En este sentido, como lo señala Mario Cruz (2013), no es posible brindar justicia social y disminuir la pobreza de las comunidades indígenas si no existen las herramientas jurídicas para el auténtico ejercicio de los derechos, pues la participación de los sistemas judiciales, como aplicadores del derecho, es determinante en la configuración de un sistema jurídico que pretenda hacer efectivos los postulados de los textos constitucionales y las acciones de las entidades gubernamentales.

Como ejemplo de lo anterior, vale la pena mencionar la sentencia SUP-JDC-9167/2011, emitida por la Sala Superior del TEPJF, respecto al caso

Cherán. En ella se reconoció que la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas se manifiesta mediante la autoafirmación, autodefinición, autodelimitación, autoadscripción (jurisprudencia 12/2013), autogobierno y autodisposición; esta última permite a dichos grupos organizarse de la manera que más les resulte conveniente en los ámbitos político, social, económico y cultural (jurisprudencia 19/2014).

*Criterio de la Sala Superior respecto al derecho  
a la autodeterminación de los pueblos  
y las comunidades indígenas en materia presupuestal*

La comunidad de San Francisco Pichátaro, en el municipio de Tingambato, Michoacán, solicitó a dicho ayuntamiento —en ejercicio de su derecho a la libre determinación— la transferencia de los recursos que le corresponden respecto de los que el municipio recibe por parte de la Federación, de los ramos 28 y 33 de la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>1</sup> para ser administrados por la autoridad comunitaria electa de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Dicha petición fue negada por las autoridades municipales, quienes argumentaron estar impedidas para entregar tales recursos a una persona o comunidad; ante esa respuesta, los integrantes de la comunidad promovieron, vía *per saltum*, un juicio para la protección de los derechos

<sup>1</sup> El ramo 28, participaciones a entidades federativas y municipios, se refiere a los recursos que se transfieren a los estados y a los municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos; estos recursos no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Su carácter principal es resarcitorio al asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la recaudación, y, por lo tanto, pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio.

El ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, consiste en recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, y, en su caso, de los municipios para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, la salud, el combate a la pobreza, la asistencia social, la infraestructura educativa, la seguridad pública, la educación tecnológica y de adultos, y los fondos con fines específicos.

político-electorales del ciudadano (JDC), al estimar que fueron violentados sus derechos reconocidos en los artículos 2, apartado A, fracción I, y apartado B, primer y penúltimo párrafo, de la CPEUM; 7, del Convenio 169 de la OIT, y 3 y 4, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por lo que solicitaron la declaración judicial de certeza de derechos colectivos a la autodeterminación, a la autonomía y al autogobierno.

La acción declarativa de certeza de derechos tiene como finalidad obtener un pronunciamiento judicial que elimine la falta de certeza en torno a la existencia, eficacia e interpretación de un derecho.

Esto fue necesario en virtud de que, como se ha mencionado, el derecho a la libre determinación —que implica la autonomía y el autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas— está reconocido en las constituciones federal y la mayoría de las locales, pero no es posible su ejercicio en los hechos, pues aunque varias entidades cuentan con una legislación secundaria en la materia no han delimitado legislativamente el alcance de la libre determinación, por lo que tampoco se han generado las condiciones políticas para su eficacia, lo cual ha hecho nugatoria la práctica de estos derechos. No obstante, el principal objetivo de la reforma al artículo 2 constitucional fue, precisamente, abatir las profundas desigualdades de los pueblos y las comunidades indígenas, y lograr su desarrollo económico, social y cultural.

Para resolver el planteamiento, la Sala Superior consideró necesario dotar de sentido y alcance —por medio de la interpretación de las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales y en la Constitución— a los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas.

Como parte del análisis que realizó para determinar la procedencia del juicio, consideró que los derechos cuya vulneración denunció la comunidad son indivisibles e interdependientes del derecho político a participar en la dirección de los asuntos públicos, tutelable mediante el JDC.



Para ello, la Sala Superior retomó la interpretación amplia que se hace en la Observación general No. 25 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas respecto del alcance del artículo 25 del PIDCP relativo a la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto.

En dicha observación general se interpretan las implicaciones del derecho a la participación política, y señala que esta “abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales” (CDH 1996, 2).

A partir de ello, la Sala Superior vinculó el derecho de la ciudadanía a participar en la dirección de los asuntos públicos con el derecho a la participación política efectiva, el cual, al interpretarse en clave de interculturalidad, implica que las comunidades indígenas pueden participar en la toma de decisiones en asuntos y políticas que incidan en sus derechos y en el desarrollo de sus pueblos, de tal forma que les sea posible participar tanto en las instituciones del Estado como desde sus propias instituciones de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización a partir del contexto de la comunidad de que se trate, con la única limitante del respeto a los derechos humanos.

El ejercicio de este derecho constituye un presupuesto para que las comunidades preserven su existencia, identidad cultural, desarrollo y libre organización política por medio del autogobierno.

Además, consideró que deben garantizarse las condiciones mínimas para la materialización y efectividad del derecho a la libre determinación, ya que, de no ser así

resultaría en un derecho ilusorio o completamente inútil, sin repercusiones en la vida en comunidad y sin posibilidad de ejercer y defender otros derechos humanos indispensables como el derecho al desarrollo, a su lengua, a la educación, a la salud, a un medio ambiente sano y adecuado, pues para ello se requieren condiciones económicas, políticas y sociales mínimas (SUP-JDC-1865/2015, 34).

La Sala Superior advirtió acerca de la doble dimensión del principio de maximización de la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas, pues, por una parte, implica la minimización de las restricciones de su ejercicio y, por otra, potencia su derecho a la autonomía o autogobierno.

Esto implica que, si bien el derecho a la autonomía no es absoluto, toda limitación debe ser estrictamente necesaria y razonable para garantizar su reconocimiento y respeto a fin de que no se impongan restricciones que incidan de forma desproporcionada en el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas y al desarrollo pleno de su cultura.

Además, se reconoce que el derecho al autogobierno no solo es de índole cultural, sino también política, y no se limita únicamente al nombramiento de autoridades tradicionales por la vía de los usos y costumbres, sino que también tiene una dimensión económica que no se puede separar de las demás.

De este modo, se definió el alcance del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas al autogobierno, como el relativo a diseñar libremente su desarrollo integral, económico, social y cultural, y a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas como requisitos indispensables a fin de materializar el derecho político a la libre determinación.

En la resolución, la Sala Superior analizó el alcance del artículo 115 constitucional en sus fracciones III y IV —ambas en sus últimos párrafos— en relación con los artículos 1 y 2 de la misma ley fundamental, y afirmó que el municipio libre es una institución flexible en la que existen regímenes municipales diferenciados, ya que en la organización política de los estados hay municipios con población mayoritaria indígena, y otros con presencia minoritaria de esta.

La primera de esas disposiciones —modificada precisamente con motivo de la reforma constitucional en materia indígena de 2001— señala que

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley;

[y la fracción IV dispone que] Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley (CPEUM, artículo 115, fracciones III y IV, 2019).

De acuerdo con el análisis de estas fracciones, el artículo 115 constitucional no solo permite al Ayuntamiento de Tingambato acordar de conformidad la solicitud de la comunidad, sino que le da un amplio margen para poder tramitarla sin contradecir disposición legal alguna; si bien la Constitución señala que la administración hacendaria de los recursos está a cargo del municipio, la propia disposición constitucional prevé expresamente que una autoridad diversa al ayuntamiento puede ejercer el presupuesto municipal.

En razón de lo anterior, y conforme a la Constitución y los tratados internacionales aplicables, a juicio de la Sala Superior, los municipios pueden autorizar con validez que otra entidad o persona de derecho público—en este caso, la comunidad indígena—, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, decida acerca de la administración directa de los recursos económicos que le corresponden a la comunidad y la transferencia de responsabilidades que ello implica.

El hecho de que existan municipios con población indígena, independientemente de que esta sea mayoritaria o minoritaria, conlleva la obligación de las autoridades municipales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos desde una vertiente individual y colectiva como pueblos y comunidades.

Con base en esos argumentos, la Sala Superior consideró que es intrínseco al derecho de autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas su derecho a asumir las responsabilidades relacionadas con la administración directa de los recursos públicos que de manera equitativa les corresponden, para lo cual es posible que las autoridades municipales

les transfieran esta responsabilidad. En ese sentido, la Sala Superior ha emitido los criterios orientadores sustentados en las tesis LXIV/2016, de rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO, y LXV/2016, de rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN.

A partir de este precedente (SUP-JDC-1865/2015), diversas comunidades indígenas han acudido a las instancias electorales para solicitar la declaratoria de certeza de derechos de libre determinación y autonomía, a fin de proveer su desarrollo mediante la asignación y administración directa de recursos; así ha ocurrido en los casos de Santa Fe de la Laguna (SUP-REC-1272/2017), en el municipio de Quiroga; la cabecera municipal (ST-JDC-439/2018), Santa María Sevina (ST-JDC-145/2019 y acumulado), Arantepacua (ST-JE-3/2018) y Comachuén (ST-JDC-9/2020), las cuatro en el municipio de Nahuatzen; San Pablito, en el municipio de Pahuatlán (SUP-REC-682/2018); San Felipe de los Herreros (TEEM-JDC-005/2017), en el municipio de Charapan, y San Benito de Palermo (ST-JE-10/2019), tenencia de Pamatácuaro, en el municipio Los Reyes, todas estas en Michoacán (ST-JE-3/2018), así como las comunidades de Tepeteno de Iturbide (SCM-JDC-1218/2019),<sup>2</sup> en el municipio de Tlatlauquitepec, Puebla, y San Se-

---

<sup>2</sup> Este asunto es el primero en el que en la Sala Regional Ciudad de México se ha emitido un voto particular por no considerarlo competencia de las autoridades electorales, adoptando el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 46/2018.

bastián Teponahuatlán (SG-JDC-35/2019), en el municipio de Mezquitic, Jalisco, además de otras en Oaxaca.

Desde el punto de vista de quien suscribe, la interpretación respecto al derecho a la autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas —sostenida por la Sala Superior y enriquecida desde entonces— es conforme con los postulados del Convenio 169 de la OIT, reforzado en 2007 con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

El alcance concedido no solo permite que se cumpla con los estándares mínimos para que dichas comunidades ejerzan efectivamente su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan, sino que también responde a las aspiraciones autonómicas de los pueblos a asumir el control de su desarrollo económico y a mantener las instituciones con las que se identifican, en el marco del Estado.

Esto se refuerza con la afirmación de Francisco López Bárcenas, quien señala que la autonomía es la forma que las comunidades indígenas han elegido para el ejercicio de su derecho a la libre determinación, en la cual el Estado acepte el reconocimiento de sus derechos como pueblo y acuerde con ellos la forma de ejercerlos (López 2006).

No obstante el acertado alcance dado a la autodeterminación en relación con el ejercicio directo de los recursos, la falta de un entramado legal que establezca los supuestos, procedimientos, obligaciones y responsabilidades para garantizar la eficacia del derecho, así como los medios de defensa y las instancias especializadas para conocerlos y resolverlos, propició que sea el juicio de la ciudadanía interpuesto ante los tribunales electorales el medio por el cual, hasta ahora, las comunidades indígenas han controvertido la violación al mencionado derecho.

Lo anterior ha propiciado que esas controversias —que deberían atenderse y resolverse en otros ámbitos de competencia— se hayan trasladado al ámbito electoral al considerarse que la falta de un recurso específica-

mente establecido para ello implicaría no solo negar a las comunidades indígenas el acceso a la justicia, sino también mantener la situación de incertidumbre que conlleva el atropello de los derechos colectivos e individuales, de manera que pueden, como se ha mencionado, ejercerse acciones declarativas por medio del JDC cuando “ante una situación de hecho produzca incertidumbre en algún posible derecho político-electoral” (jurisprudencia 7/2003).

Por último, no puede perderse de vista la negativa de los ayuntamientos para cumplir las sentencias que ordenan la entrega de los recursos a las comunidades, además de la tensión social que esto provoca en el exterior e interior de la propia comunidad.

*criterio de la Segunda Sala respecto al derecho  
 a la autodeterminación de los pueblos  
 y las comunidades indígenas en materia presupuestal*

En este apartado se aborda la sentencia dictada en el amparo directo 46/2018, relativo a la solicitud de transferencia de recursos públicos, la cual fue realizada por la comunidad indígena y la agencia municipal de Santa María Nativitas Coatlán al Ayuntamiento de Santo Domingo Tehuantepec, en Oaxaca.

Ante la negativa del ayuntamiento, la comunidad acudió a la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca para solicitar la declaratoria de certeza de derechos de libre determinación y autonomía mediante la asignación y administración directa de recursos.

La Sala de Justicia Indígena determinó el reconocimiento y respeto de los derechos de la comunidad y ordenó al municipio la asignación y entrega, mediante sus autoridades municipales auxiliares, de la parte proporcional de los recursos y participaciones federales que recibe, correspondientes a los ramos 28 y 33, fondos III y IV, de la Ley de Coordinación Fiscal.

Esta resolución fue impugnada por el ayuntamiento mediante el amparo directo 46/2018, cuyo conocimiento fue atraído por la SCJN, y se turnó el asunto a la Segunda Sala.

En la sentencia se hace alusión a la interpretación y el alcance del principio de libre hacienda municipal, consagrado en la fracción IV del artículo 115 constitucional, respecto al cual la Suprema Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones, sobre todo en el sentido de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios al señalar que, entre los recursos que integran la hacienda municipal, están las participaciones y las aportaciones federales, y solo las primeras se encuentran en el régimen de libre administración hacendaria, a diferencia de las segundas, cuya finalidad es impulsar el crecimiento y desarrollo estatal y municipal.

Por tanto, los municipios tienen flexibilidad para decidir las obras o actividades en las que invertirán los fondos, pero solo respecto de las participaciones federales, ya que estas se encuentran preetiquetadas en rubros específicos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.

La Segunda Sala consideró que estos recursos están sujetos al ejercicio directo por parte del ayuntamiento o por quienes este autorice conforme a la ley, y señaló que, por tanto, no es posible la entrega directa en porcentaje de población, pues con ello se comprometería la libre hacienda municipal.

En este sentido, vale la pena considerar si es momento de realizar una nueva reflexión en torno al principio de libre hacienda municipal y a la flexibilidad de dicha institución, sobre todo en aquellos casos en los que existe un régimen municipal diferenciado respecto de la relación de las entidades gubernamentales con los pueblos indígenas, ya que esta línea de interpretación podría ser obsoleta puesto que se originó con motivo de las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional.

Al realizar una interpretación del artículo 2 con relación al 115 constitucional, la Segunda Sala señaló que el planteamiento de la solicitud del reconocimiento de derechos y la transferencia de recursos públicos depende

de la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, y los acotó respecto del ejercicio directo del presupuesto.

Tras un breve análisis, dicha Sala concluyó que

el concepto de autonomía y libre determinación y administración de sus recursos, no se refiere a los ingresos que tiene el Municipio por las aportaciones y participaciones federales correspondientes a los ramos 33 y 28; sino al derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares en que viven (amparo directo 46/2018, 52).

Así, sostuvo que el derecho a la libre determinación, a la autonomía y a la administración de los recursos de los pueblos y las comunidades indígenas es de acuerdo con el acceso, uso y disfrute preferente de los recursos naturales de las tierras que ocupan para el aprovechamiento de materias primas y fuentes de energía, excepto los que correspondan a áreas estratégicas del Estado (tesis 2a. CXXXVIII/2002).

Además, señaló que el ejercicio de recursos por parte del municipio no violenta la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, ya que estos derechos no tienen tal alcance que implique la administración directa y libre de los recursos por parte de la comunidad, ni tampoco para decidir unilateralmente el destino de estos, pues se trata de una facultad del municipio.

Sin embargo, reconoció que las disposiciones constitucionales sí obligan a los ayuntamientos y a los estados a destinar y otorgar recursos económicos a las comunidades, así como a asignar obras y proporcionar servicios, y afirmó categóricamente que a ningún individuo o grupo vulnerable o no vulnerable se le asignan recursos directamente en porcentaje fijo para su directa administración como mecanismo para eliminar la desigualdad.

Asimismo, la Segunda Sala sostuvo que

el presupuesto dividido no es apto para generar obras públicas o servicios que puedan tener el carácter de permanentes y al final redundar en beneficio



de la propia comunidad o varias comunidades o Municipios (amparo directo 46/2018, 56).

A consecuencia de esta resolución, se ordenó a la Sala de Justicia Indígena corregir la interpretación de autonomía y libre determinación en relación con la administración de recursos.

Puede apreciarse que esta interpretación del derecho a la autodeterminación es restrictiva del alcance determinado por la Sala Superior, lo que significa un retroceso en el disfrute del derecho a la autonomía de las comunidades indígenas y limita las posibilidades de que se conviertan en agentes promotores de su desarrollo.

Como consecuencia de lo resuelto en este amparo, algunos tribunales electorales han empezado a declararse incompetentes para resolver las controversias relacionadas con la entrega de recursos económicos a las comunidades indígenas (TEEM-JDC-030/2019), por lo que resulta indispensable que se defina de manera permanente el alcance del derecho a la autonomía y libre determinación, atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, pues, de no ser así, las comunidades indígenas volverían a un estado de incertidumbre en el cual les son reconocidos sus derechos en el ámbito formal pero negados en la realidad.

### *Conclusiones*

A casi 19 años de la reforma al artículo 2 constitucional, y a pesar de que en la mayoría de las entidades federativas se reconoce el derecho fundamental al autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas, la ausencia de su regulación ha provocado que estos grupos tengan que acudir a los tribunales electorales para que, mediante la interpretación de los derechos humanos, se establezcan las condiciones para garantizar su ejercicio.

Esta omisión legislativa se suma a la falta de políticas federales, estatales y municipales para impulsar el desarrollo integral de los pueblos y las

comunidades, profundizando la brecha de desigualdad, pobreza y exclusión que viven, lo que ha contribuido a sus reclamos de autonomía para fortalecer su economía y mejorar sus condiciones de vida, buscando, para ello, hacerse de recursos públicos por la vía de la declaración judicial de certeza de derechos.

El camino que han recorrido varias comunidades desde 2015 se encuentra ante una encrucijada a partir de la limitación del alcance que dio la Segunda Sala de la SCJN al derecho de autodeterminación.

En lo personal, quien suscribe coincide con la interpretación maximizadora del derecho a la autodeterminación realizada por los tribunales electorales, el cual ha permitido dar validez a este derecho.

Sin embargo, estos asuntos deben salir del ámbito de la competencia electoral mediante el diseño de un entramado legal e institucional en el que se establezcan las reglas, los mecanismos y los procedimientos administrativos necesarios para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan administrar directamente los recursos económicos que les permitan ejercer su autonomía, en un plano de coordinación con las entidades gubernamentales.

En este asunto se ubica la importante tarea pendiente de proveer una legislación efectiva para el ejercicio de los derechos indígenas, en la cual se podrían considerar los siguientes aspectos:

- 1) Realizar una reforma al artículo 2 constitucional y la respectiva armonización en las entidades federativas para que se considere a las comunidades indígenas un orden submunicipal, con autonomía de decisión política, económica, social y jurídica, sin que esto rompa de forma alguna la integridad territorial del Estado, sino que lo refuerce a partir del empoderamiento de los sujetos colectivos que lo componen.
- 2) Regular el alcance de la figura del representante de la comunidad ante el ayuntamiento, con independencia de la cantidad de personas que integren su población indígena.

- 3) Reconocer en la legislación el carácter de sujeto de derecho público de la comunidad y los mecanismos para la obtención del registro federal de contribuyentes y de apertura de cuentas bancarias.
- 4) Modificar las leyes que regulan el manejo de los recursos públicos a fin de incluir a las comunidades, mediante la autoridad u órgano que decidan para administrar el presupuesto, en el esquema de auditorías, transparencia y rendición de cuentas.
- 5) Instruir a las autoridades en materia presupuestal y de auditoría para que brinden apoyo, información, orientación y acompañamiento en materia de fiscalización y rendición de cuentas de los recursos.
- 6) Dar certeza a las comunidades, desde las leyes de ingresos, respecto de las actividades, partidas específicas y porcentaje equitativo del presupuesto que administrarán para atender sus prioridades y proveer su desarrollo económico, así como de los rubros que administrará el municipio.
- 7) Establecer un sistema de medios de impugnación y una instancia jurisdiccional especializada en las entidades federativas a fin de garantizar los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.

Desde luego, sería necesario el consenso y consentimiento de quienes integran las comunidades para entrar en el esquema de administración directa del presupuesto, para lo cual se deben establecer también las bases que garanticen el cumplimiento de estándares mínimos para la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada.

El replanteamiento de las relaciones de las comunidades indígenas con las instituciones del Estado no debe verse como un debilitamiento territorial, económico y político de los municipios, sino como una política estratégica de coordinación mediante la cual estas formen parte activa de la estructura del Estado, y así se les garanticen condiciones de desarrollo y bienestar.

En suma, es necesario que se defina si el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas implica o no la prerrogativa

de ejercer directamente el presupuesto que les corresponde, a partir del análisis de los derechos indígenas a la luz de los principios contenidos en los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia internacionales, para que el criterio que prevalezca no represente un retroceso que implique la perpetuación de las condiciones estructurales de pobreza, vulnerabilidad y discriminación en que se encuentran los pueblos originarios de México.

Si en las comunidades el derecho a la libre determinación, como una expresión de autonomía, es un presupuesto básico para el ejercicio de otros derechos, la restricción de su alcance implica también limitar el pleno ejercicio de distintos derechos fundamentales, lo cual pone en riesgo la supervivencia de las expresiones de identidad de los pueblos originarios y la riqueza del multiculturalismo mexicano.

### *Fuentes consultadas*

- Amparo directo 46/2018. Quejoso principal: Ayuntamiento constitucional del municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca. Autoridad responsable: Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca. Segunda Sala de la SCJN. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/Consulta-Tematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=246057> (consultada el 22 de enero de 2020).
- Bustillo Marín, Roselia. 2016. *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. México: TEPJF.
- CDH. Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. 1996. Observación general No. 25. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=8&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=8&DocTypeID=11) (consultada el 21 de enero de 2020).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. México: Cámara de Diputados.
- Cruz Martínez, Mario. 2013. Composición pluricultural de la nación. Artículo segundo constitucional. En *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, t. I, 443-81. México: SCJN/UNAM/FKA. [Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/Dh%20en%20la%20Constitucion%20comentarios%20TOMO%201.pdf> (consultada el 29 de enero de 2020)].

- Ferrán Cabrero, Álvaro, coord. 2013. *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*. Nueva York: PNUD. [Disponible en <http://www.onu.cl/es/wp-content/uploads/2016/06/LIBRO-CIUDADANIA-INTERCULTURAL-PNUD-democracia.pdf> (consultada el 29 de enero de 2020)].
- Jurisprudencia 7/2003. ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO--ELECTORALES DEL CIUDADANO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=7/2003&tpoBusqueda=S&sWord=7/2003> (consultada el 3 de febrero de 2020).
- 4/2012. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2012&tpoBusqueda=S&sWord=y,,LA,CONCIENCIA,DE,IDENTIDAD,ES,SUFICIENTE,PARA,LEGITIMAR,LA,PROCEDENCIA,DEL,JUICIO,PARA,LA,PROTECCI% c3 % 93 N,DE,LOS,DERECHOS,POL% c3 % 8 dTICO-ELECTORALES,DEL,CIUDADANO> (consultada el 25 de enero de 2020).
- 12/2013. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2013&tpoBusqueda=A&sWord=> (consultada el 25 de enero de 2020).
- 19/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2014&tpoBusqueda=S&sWord=19/2014> (consultada el 28 de enero de 2020).
- Ley de Coordinación Fiscal. 2018. México: Cámara de Diputados.
- López Bárcenas, Francisco. 2002. Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad. En *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, 13-46. México: Ediciones Casa Vieja.
- . 2006. *Autonomías indígenas en América Latina*. MC/Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas. Disponible en [http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/8/17AUTONOMIAS\\_INDIGENAS\\_EN\\_AMERICA.pdf](http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/8/17AUTONOMIAS_INDIGENAS_EN_AMERICA.pdf) (consultada el 21 de enero de 2020).
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 1989. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Disponible en <https://www.ilo.org/>

- [dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169) (consultada el 25 de enero de 2020).
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 2003. *Informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen*. México. Disponible en [http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=133:informe-del-relator-especial-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-y-las-libertades-fundamentales-de-los-indigenas-sr-rodolfo-stavenhagen-mision-a-mexico-2003&catid=17&Itemid=278](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=133:informe-del-relator-especial-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-y-las-libertades-fundamentales-de-los-indigenas-sr-rodolfo-stavenhagen-mision-a-mexico-2003&catid=17&Itemid=278) (consultada el 13 de febrero de 2020).
- . 2007. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en [https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf) (consultada el 27 de enero de 2020).
- Sentencia SCM-JDC-1218/2019. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-1218-2019.pdf> (consultada el 7 de febrero de 2020).
- SG-JDC-35/2019. Actores: Rogelio Vázquez Minjarez y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- ST-JDC-439/2018. Promoventes: José Luis Capiz Aguilar y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 7 de febrero de 2020).
- ST-JDC-145/2019 y acumulado. Actores: Guillermo García Herrera y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y otra. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 11 de febrero de 2020).
- ST-JDC-9/2020. Parte actora: María Eugenia Gabriel Ruiz y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JDC-0009-2020.pdf> (consultada el 18 de mayo de 2020).
- ST-JE-3/2018. Actor: Síndico del Ayuntamiento de Nahuatzen, Michoacán. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JE-0003-2018.pdf> (consultada el 15 de febrero de 2020).
- ST-JE-10/2019. Actora: Síndica Municipal del Ayuntamiento de Los Reyes, Michoacán. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

- Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 10 de febrero de 2020).
- SUP-JDC-9167/2011. Actores: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 27 de enero de 2020).
  - SUP-JDC-1865/2015. Actor: Jesús Salvador González y otro. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán de Ocampo. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 25 de enero de 2020).
  - SUP-REC-1272/2017. Recurrentes: Wenceslao Flores Barajas y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Ciudad de México. Disponible en [http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento\\_59fb71160f180.pdf](http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_59fb71160f180.pdf) (consultada el 28 de enero de 2020).
  - SUP-REC-682/2018. Recurrente: Rogelio Marroquín Aparicio. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Ciudad de México. Disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0682-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0682-2018.pdf) (consultada el 6 de febrero de 2020).
  - TEEM-JDC-005/2017. Actores: autoridades representantes y diversos ciudadanos, todos de la comunidad indígena de San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan, Michoacán. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Charapan, Michoacán. Disponible en [http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/resolucion\\_5980d7c070f26.pdf](http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/resolucion_5980d7c070f26.pdf) (consultada el 19 de mayo de 2020).
  - TEEM-JDC-030/2019. Promovente: Octaviano Pérez León. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Morelia, Michoacán. Disponible en [http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento\\_5e188cea5488d.pdf](http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_5e188cea5488d.pdf) (consultada el 13 de febrero de 2020).
- Tesis 2a. CXXXVIII/2002. DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE EL PRINCIPIO TERRITORIAL DE SUS PUEBLOS Y EL DERECHO PREFERENTE DE LAS COMUNIDADES AL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS LUGARES QUE OCUPAN. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx> (consultada el 25 de enero de 2020).
- LXIV/2016. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DE-

FINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXIV/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LXIV/2016> (consultada el 6 de febrero de 2020).

- LXV/2016. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXV/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LXV/2016> (consultada el 6 de febrero de 2020).



# RESEÑAS



Adam Przeworski. 2019.  
*¿Por qué tomarse la molestia  
de hacer elecciones? Pequeño manual  
para entender el funcionamiento  
de la democracia.*  
México: Siglo XXI Editores

Martha Alejandra Tello Mendoza (México)\*

**U**so de recursos públicos, dinero ilícito, promesas de campaña sin cumplir, reglas inequitativas, autoridades cuestionadas, inconformidad con los resultados, acusaciones de fraude y un largo etcétera. Si las elecciones acarrearán tantos problemas, entonces, ¿por qué tomarse la molestia de hacerlas?

Adam Przeworski, uno de los politólogos más conocidos e influyentes, desde el empirismo y realismo político que siempre lo caracterizan, explica contundentemente por qué: vale la pena organizar elecciones porque es el mejor método (o el menos malo) para poner y quitar gobiernos.

Más que ser un libro que plantee ideas novedosas, este texto recopila el conocimiento mínimo pero esencial que cualquier persona interesada en elecciones debe tener, y no solo eso: además, el texto recuerda la vital importancia de dicho método electivo para las sociedades a pesar de la común insatisfacción que genera.

---

\* Politóloga por la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora-investigadora de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. martha.tellom@te.gob.mx.

En la primera parte, Przeworski explica cómo funcionan las elecciones; para ello, recapitula cuándo y dónde surge la idea de elegir gobiernos y cómo esta sencilla pero revolucionaria concepción se fue expandiendo por el mundo de manera exponencial. Así, recuerda que la primera elección nacional con sufragio individual fue llevada a cabo en 1788, y la primera vez que un gobierno cambió de manos, producto de una elección, fue en 1801; ambos sucesos, en Estados Unidos de América. A partir de entonces y hasta 2008 hubo aproximadamente 3,000 elecciones nacionales, y gracias a ello, el poder cambió de manos como consecuencia de 544 comicios. No obstante, esto solo es una pequeña mancha en la historia; el autor contrasta esta cifra con los 577 golpes de Estado que se presentaron en el mismo periodo.

Además de explicar cuándo y dónde surgen los comicios, el autor expone la idea filosófica que los sustenta. Las elecciones son un método moderno; antes se creía que el gobierno era algo natural o divino, pero el pensamiento moderno quebró eso. Así, el Estado ya no se legitima en la sangre azul de los reyes o en la voluntad de Dios, sino en la voluntad de los individuos, en la del pueblo. Los seres humanos, al descubrirse iguales, deben elegir por voluntad propia a otras personas para que las coaccionen y, de esa forma, resolver el problema fundamental planteado por Jean-Jacques Rousseau en *El contrato social*:

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común, la persona y bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, obedezca sólo a sí mismo, y quede tan libre como antes (Rousseau citado en Przeworski 2019, 31).

Los seres humanos necesitan imponerse esas cadenas porque no son ángeles. Requieren instituciones para obligarse a vivir civilizadamente. Pero una vez que han entendido esto, surgen otras múltiples interrogantes: ¿quiénes podrán votar?; ¿quiénes deberían ser elegidos?; ¿cómo se puede

evitar el abuso de poder?; habiendo sido electos los gobiernos, ¿a quién deben representar?; ¿cómo impedir que los pobres, que son mayoría, voten para abolir la propiedad?; ¿acerca de qué temas se puede votar?, y ¿qué sistema de votación es mejor?

Przeworski explica los temores, los debates y la evolución de todas esas interrogantes; destaca el histórico miedo de que una mayoría tome malas decisiones y vaya en contra no solo de los intereses económicos de los más ricos, sino incluso de los del pueblo. Este pensamiento se usó ideológicamente para limitar por muchos años que los derechos políticos les fueran reconocidos de manera exclusiva a los hombres propietarios. Solo hasta después de 150 años de que se establecieron las instituciones representativas, el principio del sufragio universal se volvió una idea inquebrantable.

En cuanto al concepto de la representación, el autor hace varias advertencias interesantes: las elecciones no sirven para que los representantes sigan al pie de la letra una idea abstracta y etérea de voluntad general; esto básicamente es imposible. Przeworski plantea un escenario más realista respecto a la tradicional y romántica idea de la representación política: las elecciones no sirven para generar unanimidad y consensos permanentes, sino simplemente para disminuir la insatisfacción de una mayoría de la sociedad. El hecho de que los gobernantes sigan la agenda de una mayoría tiene que ver con los incentivos que los procesos electivos generan, tales como el deseo de ser reelectos y permanecer en el cargo.

En lo concerniente a la discrecionalidad que deben tener los representantes, el autor se inclina por la tesis de Joseph Schumpeter acerca de la amplia libertad para tomar decisiones; sin embargo, es consciente de las preocupaciones por el control político (sobre todo por los derechos de propiedad) y muestra la evolución de la famosa revisión judicial por parte de tribunales constitucionales. Es sumamente interesante ver que la revisión constitucional tiene más probabilidades de ocurrir en sociedades en las que la desigualdad económica es mayor. Por otro lado, si bien de 1850 a 1950 la aparición de dichos tribunales se dio de forma gradual, durante las

primeras décadas del siglo XXI 80 % de las constituciones permitió la revisión constitucional de leyes.

Por si lo anterior fuera poco, en unas breves páginas, Przeworski ofrece algunas de las más importantes lecciones de ciencia política al explicar las diferencias básicas entre los regímenes presidenciales y los parlamentarios y entre los sistemas de mayoría y los de representación proporcional.

Posteriormente, el autor cuestiona la concepción tradicional de que los comicios significan una elección libre de la ciudadanía entre diferentes opciones. Además de exponer las múltiples simulaciones que han experimentado tantos países con elecciones no competitivas y sin oposición, muestra que aun en democracias más consolidadas, aquellas no están libres de manipulación y represión por parte de quienes ocupan el poder. Para sustentar esta hipótesis, entre otros argumentos, Przeworski recuerda que la pérdida de quienes están en el poder es un fenómeno poco común de acuerdo con su sólida base de datos: de 1788 a 2008, ganaron 2,315 de 2,949 elecciones, es decir, un alto 79 %; lo más importante de esto es que en 92 % de los casos se reconoció el resultado y el ganador tomó posesión de su encargo.

En relación con lo anterior, el autor habla de la importancia de la oposición para evaluar los alcances de las elecciones. Tras el debate de si la ciudadanía debe o no ser leal a los gobiernos en pro de la unidad nacional, le apuesta a la idea de que el derecho a oponerse es una conquista de la historia, y contrasta esto con el hecho de que Vladímir Putin haya prohibido las campañas negativas en su país para evitar cualquier clase de crítica.

Asimismo, Przeworski habla de la importancia de regular el financiamiento de las campañas políticas y muestra un dato revelador: haber quitado los límites del financiamiento en Estados Unidos de América condujo a un aumento del voto republicano y a la elección de candidatos más conservadores. Con esto y otros argumentos advierte la imposibilidad de

alcanzar elecciones justas y competitivas en ambientes de alta desigualdad económica.

En la segunda parte del libro explica lo que las elecciones pueden y no pueden lograr. La pregunta central es la siguiente:

¿Existe algún motivo válido para pensar que, si los administradores son elegidos en comisiones en los cuales hay más de un candidato, sus decisiones serán racionales, los gobiernos serán representativos, la economía funcionará bien, la distribución de ingreso será igualitaria y las personas vivirán en libertad y paz? (2019, 103).

A continuación se presentan algunas de sus más destacadas conclusiones después de analizar los datos y la historia desde Argentina hasta Zimbabue a lo largo de 200 años:

- 1) Las elecciones no generan racionalidad por sí mismas.
- 2) La regla de la mayoría simple es la única norma que convierte en racionales las decisiones colectivas. La insatisfacción de la mayoría de la población disminuye cuando existen al menos dos alternativas.
- 3) La posibilidad de que las leyes cambien cuando los individuos modifican sus preferencias. De ahí la tesis de Robert Dahl de que "el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos" (Dahl citado en Przeworski 2019, 118). Sin embargo, en ninguna democracia se obliga a los gobiernos a cumplir sus promesas electorales.
- 4) Las elecciones no disminuyen la desigualdad económica, aunque sí permiten mayores ingresos per cápita.
- 5) Las democracias tienen mejores habilidades para prevenir hambrunas debido a la libertad de opinión pública, que sirve de alarma e informa al gobierno de desastres inminentes.

- 6) La democracia también hace posible que las personas planeen mejor su vida, tal como el número de hijos que desean tener.
- 7) Las democracias permiten pagar mejores sueldos y tienen tasas de mortalidad infantil más bajas, mayor expectativa de vida, así como menos inestabilidad económica.
- 8) Las elecciones reducen las posibilidades de conflicto.
- 9) Una votación es una demostración de fuerza, una lectura de las posibilidades en caso de guerra; si todos tienen la misma fuerza y armamento, la distribución de los votos funciona como sustituto del posible resultado de una guerra.
- 10) El hecho de convocar a elecciones reduce la frecuencia de los conflictos violentos.

En conclusión, debido a esas y otras razones impecablemente explicadas y sustentadas de forma empírica en este breve libro, vale la pena tomarse la molestia de organizar elecciones. Si bien no se puede esperar de estas la disminución de la desigualdad económica —razón por la cual el autor argumenta que es la eterna insatisfacción con la democracia—, sí tiene muchas mayores ventajas en comparación con las autarquías; tal vez la más importante es la señalada por Norberto Bobbio: la posibilidad de alternar las fuerzas políticas sin el derramamiento de sangre. Por ello, Przeworski (2019, 146) afirma que “el milagro de las elecciones es que las fuerzas políticas obedecen a los resultados de la votación”, y si bien es sumamente complejo que los regímenes políticos que llevan tantos años en el poder decidan por fin dar paso a la alternancia, señala que una vez que se lleva a cabo la primera, se convierte en una costumbre muy difícil de revertir.

Jeffrey Alexander. 2019.  
*Sociología cultural.*  
*Formas de clasificación*  
*en las sociedades complejas.*  
 México: Flacso México/Siglo XXI

Alonso Vázquez Moyers (México)\*

**A**l inicio del curso de “Teoría sociológica I”, en el doctorado en Investigación en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, el profesor Nelson Artega comentó que un sociólogo —como preámbulo para abordar alguna cuestión— dirá siempre: “se trata de un problema complejo”. Más allá de la fina ironía, es cierto que la sociología siempre busca comprender, describir y analizar —de preferencia en ese orden— la complejidad de los fenómenos. Por esa razón, cada vez es más necesaria la sociología como disciplina empírica.

La modernidad supuso transitar de sociedades con poca división del trabajo a sociedades altamente diferenciadas, es decir, complejas. Como si de un organismo pluricelular o de un sistema electrónico contemporáneo se tratara, las sociedades contemporáneas se caracterizan por estar compuestas de esferas en las que suceden actividades específicas, ya sean sofisticadas, o bien que se trate de instituciones, actividades (productivas, sobre todo) e interacciones con relativa autonomía del resto.

---

\* Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral. [alonso.vazquezm@te.gob.mx](mailto:alonso.vazquezm@te.gob.mx).



Sin embargo, la sociología de Emile Durkheim —uno de los autores clásicos en la materia— muestra, en particular en su obra *Las formas elementales de la vida religiosa*, que más allá de la complejidad creciente de las sociedades modernas, siempre habrá resabios ritualísticos.

El libro *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas* contiene la propuesta teórica y metodológica del sociólogo Jeffrey Alexander, quien, además de realizar una crítica —en el sentido kantiano— a la teoría sociológica y repasar algunas obras y autores clásicos, como Talcott Parsons y su modelo funcional, propone una nueva forma de pensar la cultura y su rol en las sociedades contemporáneas.

El trabajo de Jeffrey Alexander resulta de gran relevancia para el pensamiento sociológico contemporáneo. Fue alumno de Parsons —uno de los sociólogos estadounidenses más destacados del siglo xx y fundador de la teoría funcionalista—; ha escrito libros que pormenorizan las corrientes más importantes de la sociología después de la Segunda Guerra Mundial, e identifica algunas de las tensiones más importantes en estas: la acción social vs. la estructura.

Los primeros cuatro capítulos de su libro son una exposición en torno a estos debates, propios de la teoría social y el lugar que los mismos han otorgado a la cultura. El planteamiento de Alexander es que la sociología ha analizado la cultura desde un enfoque débil, el cual “supone sugerir que la cultura es algo a explicar y ser explicado por algo totalmente separado del dominio del significado” (2019, 31). Incluso comenta:

En el peor de los casos de esta variable es la alta cultura. Desde esta perspectiva, los “sociólogos culturales” se han limitado a investigar los museos de arte y el gusto musical, los teóricos de la sociedad de masas hablan sobre el ocaso de la cultura en el mundo moderno (2019, 64).

Por el contrario, su propuesta teórica y empírica considera que la cultura es una esfera autónoma; es “un emplazamiento organizado de parámetros simbólicos entendidos significativamente” (2019, 65).

El mundo es significativo en cuanto a que no únicamente se actúa en él, sino también se experimenta. Entonces, la tarea del sociólogo —o del científico social, según lo enuncia el profesor Alexander— es descubrir esos significados subyacentes, los discursos y las elaboraciones simbólicas del mundo. En cuanto a lo empírico, esta propuesta permite responder preguntas como: ¿por qué ciertos acontecimientos, así como las instituciones o los actores que los llevan a cabo, son valorados como positivos o negativos en la esfera social?

A partir del planteamiento de Durkheim acerca de las formas religiosas, el texto expone que tanto individuos como colectivos, incluso en las sociedades modernas contemporáneas, dividen el mundo en términos binarios, a partir de las elaboraciones morales, discursivas y simbólicas de lo sacro y lo profano. La propuesta se refuerza con las ideas de otro clásico de la sociología, Max Weber, al incorporar las definiciones de bien/mal y justo/injusto, las cuales están sujetas a disputas en la esfera civil.

El capítulo sexto del libro presenta la metodología y el marco analítico que permite el estudio empírico para una comprensión cultural de las sociedades. De conformidad con el sociólogo estadounidense, la sociedad puede definirse en términos morales. La idea es presentar una serie de argumentos que hagan frente al nuevo utilitarismo y la teoría crítica para colocar a la sociedad civil en una dimensión simbólica.

El autor lo describe así:

La sociedad civil tiene sus propias organizaciones: los tribunales, instituciones de comunicación de masas y la opinión pública son los ejemplos más significativos. La sociedad civil está constituida por su propia esfera específica de élites, no solo por oligarquías funcionales que controlan los sistemas legales y de comunicación, sino por aquellos que ejercitan el poder y la identidad por medio de organizaciones voluntarias y movimientos sociales (2019, 126-7).

Sin embargo, más adelante añada que

la sociedad civil no es únicamente un espacio institucional[, puesto que] remite a un ámbito de la conciencia estructurada y socialmente establecida, a una red de comprensiones que opera por debajo y por encima de instituciones explícitas e intereses autoconscientes de las élites (2019, 127).

Por ende, existen códigos simbólicos específicos de cada sociedad que organizan y construyen su sentido. Los miembros de la sociedad se reconocen en dichos códigos y, a partir de ellos, construyen las categorías de puro/impuro. De esa manera, las acciones de las personas y los grupos se valoran en la esfera civil a partir de posturas binarias en torno a los discursos, las narrativas y los significados compartidos, que son el punto de partida para la elaboración de lo puro y lo impuro.

Para analizar las elaboraciones simbólicas y las disputas de sentido, Alexander elabora un esquema de análisis en tres planos.

El primero es el de los motivos; es decir, las atribuciones que los actores sociales hacen respecto de las intenciones o aspiraciones detrás de un determinado hecho. Se juzgarán como civiles cuando aquellas deriven de procedimientos libres y autónomos; contrariamente, si se considera que hay fuerzas que manipulan y controlan la acción, serán juzgados como anticiviles.

En el segundo se encuentran las relaciones; es decir, los vínculos. Estos pueden definirse como civiles si “se interpreta si son abiertas, críticas y francas, y anticiviles, si son cerradas, discrecionales y estratégicas” (Arteaga citado en Alexander 2019, 15).

Por último, están las instituciones. Estas pueden valorarse en uno u otro sentido, según se juzgue legítima la inclusión o exclusión, y si el uso del poder se considera abierto e incluyente o, al contrario, discrecional.

El capítulo séptimo presenta un análisis empírico concreto de la problemática que expone. Vale la pena detenerse en este.

Parte del mundo conoce, aunque sea de manera superficial, el caso *Watergate* y sus implicaciones políticas. Sin embargo, la pregunta que guía el texto no es cómo se construyeron las narrativas a favor y en contra de la actuación del entonces presidente estadounidense, Richard Nixon, sino cómo es que, de haber tenido poca relevancia al principio, se convirtió en un escándalo que terminó con su renuncia.

Aunque desde que se conoció el espionaje en las oficinas del Partido Demócrata los miembros de esa agrupación política lo consideraron como el mayor acto de espionaje político, para el ciudadano estadounidense —cuenta el autor— no tuvo mayor trascendencia. Es decir, se mantuvo en la esfera de lo profano, ya que no suscitó una disputa simbólica acerca del significado y los valores de la democracia estadounidense.

Sin embargo, la narración del hecho social cambió. Los cómo y los porqués son analizados por Alexander a partir de la creación del suceso como una amenaza. Según el sociólogo:

Durante el verano de 1972 se puede trazar un complejo desarrollo simbólico en la conciencia colectiva norteamericana, un desarrollo consensual que sentaba las bases para todo lo que vendría a continuación, incluso mientras no se produjo consenso en otros niveles sociales.

[...]

En las primeras semanas que siguieron a la irrupción en las oficinas generales demócratas, el “Watergate” existió en términos semióticos, como mero signo. La palabra únicamente denotaba un simple acontecimiento. En las semanas posteriores este significado adquirió complejidad quedando referido a una serie de acontecimientos políticos, procesos legales y detenciones. En agosto de 1972, el “Watergate” se transformó de un mero signo a un símbolo viciado, un término que, más que denotar eventos de suma actualidad, connotaba un sinfín de significados morales (2019, 161).

El libro resulta muy interesante para quienes cuentan con algunas bases de teoría social, pero también es un texto a partir del cual los no iniciados pueden acercarse al conocimiento que se ha producido en la sociología de los últimos años. Aun así, la escritura es académica y rigurosa, por lo que puede exigir un esfuerzo adicional. Para ello, es de gran ayuda la introducción que realiza el profesor Nelson Arteaga.

Como en todo ejercicio intelectual de corte académico, hay múltiples referencias a otros trabajos y corrientes teóricas; empero, como ya se ha explicado, dado que la intención es colocar a la sociología cultural como un campo en sí mismo, el repaso de Jeffrey Alexander permite comprender los esquemas conceptuales de las distintas teorías que analiza. Sin duda, su obra está destinada a convertirse en un clásico del pensamiento sociológico.

Guillermo Antonio  
Tenorio Cueto. 2020.  
*La libertad de expresión en los noticiarios.  
Los retos en tiempos electorales.*  
Ciudad de México: TEPJF

Luis Jaime González Alcaraz (México)\*

**E**l periodismo constituye una actividad fundamental para la actividad política y el sostenimiento de las democracias modernas. Sin las tareas de interpretación, clasificación, producción y difusión de la información que llevan a cabo los medios de comunicación, la interacción entre la ciudadanía y las diversas esferas que participan en la construcción del espacio público sería prácticamente imposible.

Es cierto que las nuevas tecnologías de la comunicación y las plataformas sociodigitales ocupan hoy un lugar central en la socialización de la política y de la esfera pública. Sin embargo, el periodismo mantiene todavía un papel clave para contar con información fiable para la construcción de opiniones y la toma de decisiones. Sin duda, los medios informativos son actores determinantes que propician la libre circulación de ideas y expresiones, tan necesarias para dinamizar la reflexión, el debate y la deliberación acerca de los asuntos de índole colectiva.

Durante los procesos electorales, la actividad periodística cobra una relevancia significativa, pues gracias a los textos noticiosos que produce

---

\* Doctor en Ciencias Sociales. Comunicólogo de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [jaim.gonzalez@te.gob.mx](mailto:jaim.gonzalez@te.gob.mx).

y difunde es posible que las y los ciudadanos puedan conocer con mayor detalle determinados aspectos de quienes se postulan para ocupar cargos públicos, ya sea de su trayectoria y logros profesionales, o bien su ideología y sus propuestas de acción en caso de llegar a triunfar en las elecciones, entre otros.

Gracias a la información que difunden los medios de comunicación, es posible que las personas puedan conocer acontecimientos, opiniones e ideas relacionadas con las y los candidatos. Inclusive, gracias a la acción mediática es posible que la ciudadanía conozca la agenda pública y política (McCombs 2004).

En este marco, analizar y reflexionar acerca de la relevancia de la libertad de expresión en los noticiarios durante los procesos electorales en México resulta crucial para comprender, por un lado, la importancia del periodismo como actividad esencial para la vida pública y, por otro lado, los límites y alcances de la protección de la libre expresión de ideas durante procesos clave de la política. Así, la obra *La libertad de expresión en los noticiarios. Los retos en tiempos electorales*, de Guillermo Antonio Tenorio Cueto, toma esa tarea como su principal objeto de análisis.

En dicho libro, editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como eje para el abordaje de este tema, el autor toma un estudio de la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-593/2017; en este, se hace constar que el Partido de la Revolución Democrática impugnó el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) mediante el que se aprobaron los lineamientos generales y en el cual, sin buscar afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomendó a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes durante el proceso electoral federal de 2017-2018.

La obra se estructura en tres partes principales: primero se expone la condición contemporánea de libertad de expresión; posteriormente, se

describen de manera breve los hechos que motivaron la sentencia, y, por último, se hace una revisión crítica de la justificación de esta decisión.

En la primera parte, a manera de marco teórico para el análisis del expediente, Tenorio Cueto expone que la condición contemporánea de la libertad de expresión se define por una mirada opuesta entre quienes eligen una opción de apertura maximalista y entre quienes consideran que deben existir barreras. A partir de ello, el autor sostiene que actualmente una premisa básica acerca de la libertad de expresión refiere la idea de que todas las opiniones ocupen el espacio público, inclusive aquellos discursos ofensivos, chocantes o hirientes. Ello implica que no exista límite alguno para la producción discursiva y la expresión. Esta premisa se sustenta en la doctrina de la *prior restraint* y en la teoría del libre mercado de ideas.

La primera doctrina podría resumirse en el principio de que las restricciones *a priori* ocasionarían la muerte de la libertad de expresión, de modo que debe facilitarse que el o los autores de las ideas “maliciosas” puedan externarlas, pero asumiendo las consecuencias que conllevan al ponerlas en circulación. La segunda se resume en la idea de que toda opinión, independientemente de si es veraz o falsa, justa o injusta, pueda ingresar al mercado de ideas, toda vez que limitar o prohibir la expresión de una opinión violentaría este espacio y a todos los que participan en él.

Esta noción se basa en el principio de que una opinión constituye un juicio de valor y, por tanto, los calificativos de verdad o falsedad no le son aplicables. Así, desde esta mirada, la opinión constituye un concepto clave para la libertad de expresión, en cuanto que permite perfeccionar al sistema con el ingreso de todos los discursos al espacio público, lo que posibilitará, además, la construcción de uno de los pilares fundamentales de la democracia: la opinión pública y, a su vez, el consenso político, en el cual es menos relevante la búsqueda y obtención de la verdad cuando lo que se pretende lograr es el consenso público.



En este mismo apartado, y en concordancia con lo anterior, el autor hace recordar que el pensamiento moderno aportó dos conceptos significativos para la comprensión de la comunicación democrática: por un lado, la noción de espacio público como el lugar privilegiado para la deliberación de la racionalidad estatal, y, por el otro, el concepto de opinión pública como el fenómeno que permite la interpretación de esa racionalidad. Aquí se reconoce que el espacio público —como espacio independiente de la racionalidad estatal— es el que posibilita y garantiza las libertades informativas, pues en él se debate y delibera de manera crítica la propia racionalidad estatal.

Asimismo, rememora que con la evolución del pensamiento moderno y el surgimiento de la sociedad de masas se dio también la evolución de los medios de comunicación, que pasan de difundir noticias a los ciudadanos y publicitar determinados mensajes de la actividad estatal a convertirse en verdaderos actores sociales especializados en la interpretación y construcción del espacio y la opinión pública.

En ese marco, Tenorio Cueto subraya que, en clave contemporánea, la libertad de expresión tiene restricciones y que no todos los discursos se encuentran en su cobertura; a saber, el discurso que incita a la violencia, el genocidio y la pornografía infantil. Fuera de estos, señala el autor, la libertad de expresión comprende todas las ideas que buscan inundar el espacio público. Por supuesto, no se trata de ofrecer una “carta blanca” para la circulación sin restricciones, pues cuando existen discursos que pudieran lesionar determinados derechos, su inclusión en el espacio público posee limitantes y consecuencias, pero estas no se dan *a priori*, ya que ello implicaría la censura, y esta, recuerda el autor, es una práctica erradicada del sistema de libertad de expresión en las democracias contemporáneas.

Es justamente esta última característica la que permite que el debate público pueda darse de manera activa, libre, pujante y deliberativa, y sin miedos a la restricción y la sanción previa por la expresión y circulación de ideas. En ese marco, los medios informativos pueden llevar a cabo su tarea

de manera independiente y libre, generando espacios de interacción entre la ciudadanía y el Estado, y propiciando con ello la opinión pública. Es decir, se reconoce que los medios de comunicación se constituyen no solo en intermediarios de la información, sino en formadores de opinión y de posiciones valorativas respecto a diversas cuestiones que atañen a la esfera pública. Así, subraya el autor:

El medio potencia el componente social de la libertad de expresión, al catapultar opiniones, ideas, noticias y discursos que permiten a todos llevar a cabo el contrapeso de la función pública del poder. Por ello, en principio, toda democracia contemporánea no solo debe proteger a la libertad de expresión, sino que debe proteger especialmente a aquellos que la utilizan como herramienta cotidiana para hacer vivencial el espacio público (Tenorio 2020, 24-5).

Tras el marco de esa estructura conceptual, el segundo apartado de la obra describe brevemente los hechos que motivaron la sentencia referida, relativa a la impugnación de los lineamientos del INE acerca de cuatro aspectos específicos: debates, opiniones y noticias, y ámbito de aplicación y difusión de los citados lineamientos.

La Sala Superior, en la sentencia a cargo del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, resolvió que al partido demandante no le asistía la razón y, en los argumentos de su decisión, externó una protección al periodismo basada en los estándares internacionales vigentes respecto a la libertad de expresión.

Así, en el tercer apartado de la obra, Tenorio Cueto realiza una revisión crítica de la sentencia y de los argumentos externados en ella. Aquí resalta que si se considera a la libertad de expresión como piedra angular del sistema democrático, tanto la libertad de prensa como la labor periodística, que permiten la formación de opiniones y proporcionan información valiosa para la toma de decisiones, constituyen un brazo instrumental de dicha libertad; de ahí que su protección resulte necesaria porque contribu-

yen a fortalecer la dinámica no solo del espacio público, sino de la propia democracia.

En este sentido, la obra destaca como acertado el fallo de la Sala Superior al optar por la protección de la labor periodística, pues esta constituye una actividad profesional sumamente relevante en la producción del espacio público. Así, se asevera que no otorgar la máxima protección en materia de libertad de expresión a la actividad informativa atentaría contra el mismo sistema democrático.

En definitiva, el trabajo de Guillermo Tenorio Cueto aporta elementos sumamente importantes para valorar la actividad periodística y la libertad de expresión como componentes medulares de la vida política contemporánea, particularmente cuando se llevan a cabo procesos electorales en los que la ciudadanía habrá de tomar decisiones relevantes acerca de quién habrá de representarla en el espacio público. Considerando todo ello, resulta claro que, al proteger la actividad periodística y la libertad de expresión, también se logra tutelar el derecho de la ciudadanía a contar con información que le permita la reflexión, el análisis y la toma de decisiones para la vida en democracia.

### *Fuente consultada*

McCombs, Maxwell. 2004. *Setting the agenda: The mass media and public opinion*. Cambridge: Polity Press.

