

# Efectos colaterales de la protección de derechos político-electorales en Chenalhó, Chiapas

*Side effects of the protection of political electoral rights in Chenalhó, Chiapas*

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa (México)\*

Fecha de recepción: 3 de noviembre de 2017.

Fecha de aceptación: 7 de diciembre de 2017.

## RESUMEN

En el presente documento se hace una reflexión acerca de los efectos colaterales que la protección de los derechos políticos puede generar en contextos de diversidad cultural, fundamentalmente la ilegitimidad de la autoridad municipal. Se toma como referencia el juicio SUP-JDC-1654/2016 (caso Chenalhó), para justificar por qué se consideraron diferentes elementos interculturales en el dictado de una sentencia definitiva, siempre y cuando el objetivo de la autoridad judicial electoral realmente sea resolver el conflicto, es decir, impulsar la paz social en los pueblos originarios y en todo el Estado mexicano.

**PALABRAS CLAVE:** legitimidad, derechos políticos, interculturalidad, pueblo originario.

## ABSTRACT

In this document, a reflection is made about the collateral effects that the protection of political rights can generate in contexts of cultural diversity,

---

\* Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas. manuel.ocampo@ijj-unach.mx.

fundamentally the illegitimacy of the municipal authority. Reference is made to the judgment for the protection of the electoral political rights of the citizen SUP-JDC-1654/2016 (case of Chenalhó) to justify the importance of considering different intercultural elements in the issuance of a definitive sentence, as long as the objective of the electoral judicial authority is to really solve the conflict, that is to say to impel the social peace in the original towns and in all the Mexican State.

KEYWORDS: legitimacy, political rights, interculturality, original town.

## *Introducción*

**A**l ser los derechos políticos aquellas condiciones de carácter jurídico que permiten a la ciudadanía participar directamente o por medio de representantes en la toma de decisiones de poder en el Estado, es indispensable en toda democracia —y, desde luego, un reto para los operadores electorales— determinar su contenido y protegerlos. Para ello, el principal problema que enfrentan se relaciona con el cumplimiento efectivo de las sentencias de los juicios relativos a la salvaguarda de los derechos político-electorales, pues, al acatarse el fallo, es probable la aparición de efectos colaterales, sobre todo en contextos de diversidad cultural, en los que la sociedad es más propensa a la confrontación del sistema electoral con las normas internas de elección de representantes, dando pie al surgimiento de conflictos en los que se involucren los derechos individuales con los colectivos.

Para facilitar la comprensión de este artículo, se ha dividido en los apartados que se describen a continuación.

En la introducción se hace una descripción de su contenido.

En “Planteamiento del problema” se establece por qué se considera la existencia de efectos colaterales de la protección judicial de los derechos político-electorales en los pueblos originarios de Chiapas y se justifica por qué se toma como referente el municipio indígena de Chenalhó, Chiapas.

En “La legitimidad y los pueblos originarios” se aborda la importancia de que la autoridad municipal, en el caso de los pueblos originarios de Chiapas, goce de legitimidad en el poder, tanto en sentido material como formal, con la intención de recalcar el valor de reconocerla y obedecerla.

En “Contexto social, político y jurídico de Chenalhó” se hace una narración de los diferentes ámbitos en los que se desenvuelve la vida en ese municipio, con la intención de ubicar la problemática, en tiempo y espacio, e identificar los diferentes factores de índole fundamentalmente política que están presentes y que condicionan el actuar de la ciudadanía y de las autoridades.

En “Alcances interculturales del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1654/2016 (caso Chenalhó)” se analiza, desde una visión intercultural, la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para evaluar si su decisión es congruente con el contexto de ese municipio indígena o, en su caso, descubrir elementos que coadyuven a encontrar una mejor solución al conflicto.

Finalmente, se emiten las conclusiones relacionadas con la problemática planteada.

### *Planteamiento del problema*

En el contexto internacional, diferentes instrumentos han puntualizando la importancia y trascendencia de los derechos subjetivos públicos para la vida democrática. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, por ejemplo, alude a la participación de los ciudadanos en el gobierno de su país, ya sea de manera directa o por medio de representantes libremente escogidos; por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, al que México se encuentra adherido desde el 24 de marzo de 1981, dota de contenido a dichos derechos al señalar que todos los ciudadanos podrán participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos como parte de la administración pública; de igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 argumenta que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de participar en los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas.

En el contexto nacional, los derechos políticos pertenecen a quienes tengan la calidad de ciudadanos o ciudadanas, con fundamento en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y de manera enunciativa mas no limitativa se incluyen las facultades de votar en las elecciones populares, de poder ser votado para todos los cargos de elección popular y de ser nombrado para cualquier otro empleo

o comisión, así como la prerrogativa de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

La protección de los derechos políticos en el sistema electoral mexicano ha sido una tarea que se ha perfeccionado constantemente desde 1986, cuando entró en vigor el Código Federal Electoral y se instaló el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Años más tarde, se fortaleció esa protección al crearse la autoridad administrativa en la materia, el Instituto Federal Electoral, y se alcanzó la plenitud cuando el Tribunal Federal Electoral llegó a la vida jurídica, el cual, en 1996, se incorporó al Poder Judicial de la Federación con atribuciones para resolver de manera definitiva las impugnaciones, llevar a cabo el cómputo final y declarar la validez de las elecciones.

Los tribunales electorales, desde su instalación, se han dado a la tarea de interpretar el contenido de los derechos políticos de la ciudadanía, y han sentado precedentes en distintas direcciones, protegiendo la democracia representativa, la inclusión, la paridad, la interculturalidad y la igualdad, siempre tratando de innovar en la aplicación de los principios que rigen sus actuaciones, apegándolos a la realidad social, política y jurídica.

Sin embargo, en materia electoral, uno de los desafíos más demandantes es el cumplimiento de las resoluciones judiciales, puesto que implica la posible afectación, de manera colateral, de las esferas de derechos de otros gobernados o de ciertos derechos colectivos reconocidos constitucionalmente, como los relacionados con el de la autodeterminación de los pueblos y las comunidades originarias.

La adecuada protección de los derechos políticos se establece en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), el cual tiene el carácter de medio de impugnación extraordinario, al ser diseñado para la defensa contra diferentes actos y hechos relacionados con el ejercicio ciudadano de ese tipo de prerrogativas; de manera amplia, incluye situaciones concretas, como la protección del derecho a contar con el documento exigido por la ley para votar, la tutela de la conculcación al derecho a ser votado y al de asociarse políticamente.

Las sentencias definitivas dictadas en tales juicios pueden confirmar, modificar o revocar el acto o la resolución impugnados, en otras palabras, anulan el acto o la resolución combatidos; además, la decisión materia del fallo sustituye a la impugnada. En síntesis, el efecto principal de estas resoluciones es restituir a la ciudadana o ciudadano el uso y goce del derecho político-electoral violentado; pero, para el efectivo cumplimiento de dichas resoluciones, es necesario que el interesado o interesada promueva el juicio ante la autoridad, puesto que las instituciones vinculadas no pueden lograrlo de manera pacífica.

Cuando ocurre este hecho en los pueblos o las comunidades originarias, el cumplimiento vincula a diversas autoridades y genera efectos no solo a las partes involucradas de manera directa, sino que estos se extienden a todas y todos los ciudadanos. Por lo tanto, la sentencia que puso fin al juicio y cuyo cumplimiento se promueve en ese lugar, lejos de resolver el conflicto, al parecer, lo agrava potenciando una escalada de violencia o generando un nuevo conflicto. Existen, entonces, efectos colaterales producidos por la protección de los derechos políticos en los pueblos originarios.

En el caso del municipio de San Pedro Chenalhó, que se localiza en los Altos de Chiapas y cuya población, en su mayoría, pertenece al pueblo tseltal, dado el contexto social, político, cultural, económico y jurídico de la región en los últimos 70 años y los resultados del proceso electoral local ordinario 2014-2015, la reacción de rechazo de sus habitantes hacia el cumplimiento forzoso de una sentencia electoral era previsible, y que esto generara efectos colaterales, como la ausencia de una auténtica representación política, ilegitimidad política de la autoridad municipal, desconfianza en el sistema electoral e ingobernabilidad, entre otros.

Es importante identificar los efectos colaterales generados en Chenalhó a consecuencia de la sentencia SUP-JDC-1654/2016, de manera concreta, para este texto, todo lo relacionado con la legitimidad de la autoridad municipal indígena en el supuesto de ser reinstalada en sus funciones. Lo anterior, a fin de contribuir al estudio y análisis de los sistemas normativos

de los pueblos originarios de Chiapas, abonar al pluralismo jurídico y fortalecer, desde luego, el enfoque intercultural del derecho, así como para impulsar la generación de líneas de investigación relacionadas con los derechos político-electorales y la diversidad cultural.

### *La legitimidad y los pueblos originarios*

*Legitimar*, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española (RAE 2014), es “convertir algo en legítimo”; en sentido amplio, implica el reconocimiento del sentir de una comunidad donde se delimita si cierta conducta es correcta; por lo que puede interpretarse como que, en el seno de la sociedad, una autoridad adquiera y ejerza el poder de modo adecuado (Sabadell 2003, 170-3).

De acuerdo con Max Weber, el término legitimidad es utilizado para referirse al poder político obtenido por medio de la dominación (Weber 2014, 170-3), es decir, emplear la capacidad de ciertos individuos y grupos de suscitar la obediencia más o menos voluntaria de otras partes de la sociedad. El referido politólogo sostenía que, en el caso de los regímenes democráticos, la dominación provenía de los representantes legitimados en las urnas y la obediencia se limitaba a sus mandatos ejecutivos y legislativos. Lo fundamental para mantener el poder legitimado era y es que los dominados estén convencidos de su obediencia.

Weber (2014) plantea que tal legitimación puede surgir de tres fuentes distintas:

- 1) Del poder tradicional. Se basa en “la fuerza del pasado”, en la tradición del grupo.
- 2) Del poder carismático. Proviene de la apreciación de los atributos individuales (percibidos) de un líder particular, de su carisma.
- 3) Del poder legal-racional. Deriva de argumentos ético-racionales. Esta legitimación suele darse en las democracias representativas: los representantes gobiernan porque se piensa que su elección “limpia” (siguiendo

las leyes), en las urnas, es la mejor forma posible (la más justa) de gobierno del pueblo.

Ahora bien, en lo jurídico, el término legitimación se emplea para referirse a la norma considerada justa y necesaria, es decir, la norma jurídica que legitima el poder. Por lo tanto, el sistema jurídico debe estar integrado por normas que se vinculen a la idea de lo justo para que así las leyes sean respetadas por todos, lo que se traduce en que las autoridades del Estado no ejercerán el poder arbitrariamente, sino que este se restringe al aplicarse las reglas previamente establecidas.

La legitimidad se considera una característica de la norma jurídica y se puede dividir, de manera didáctica, en formal y material:

- 1) Formal. Se refiere a que la norma jurídica sea creada y sancionada de acuerdo con los lineamientos legales y parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico vigente que rige al país en el que entrará en vigor para que pueda tener validez y sea aplicada.
- 2) Material. Es específica al contenido de la norma jurídica. El legislador debe asegurarse de que lo que se está estableciendo mediante la norma es válido o justo en el ordenamiento jurídico o que esta no viole una ley superior o un derecho de los particulares.

En el derecho electoral, la legitimación se estudia en relación con las personas que son electas como representantes populares y el proceso que las lleva al cargo; es decir, puede entenderse como la aceptación mayoritaria de quienes detentan el poder, y es subjetiva en tanto que depende de la percepción que cada ciudadano tenga de sus representantes, por lo que puede decirse que la legitimidad, al asociarse con la aceptación de la ciudadanía, facilita la gobernanza (TEPJF 2016, 12). Por lo anterior, se afirma que a mayor legitimidad mejor relación entre gobernante y gobernado.



Con lo expuesto hasta aquí, se tiene al menos una clara idea de que el ejercicio del poder político requiere del consentimiento social para todo aquello que se realiza, y que implica que quienes detentan el poder deban pensar con anticipación cuál será el método para sentirse legitimados en lo que hacen, pues esto equivale a estar certificado en la toma de decisiones. Entonces, si la forma de obtener el poder es percibida como legítima, quien lo ostente será obedecido por la mayoría, de lo contrario, solo podrá lograr la obediencia de unos cuantos, y de la mayoría, quizá, por medio de la violencia en sus muchas expresiones.

La legitimidad política y jurídica en los estados democráticos surge de un proceso para acceder al poder inserto en un sistema. Para Leonardo Valdés Zurita (2016, 13-5), los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular aspectos y etapas de los procesos de votación tales como: ¿quiénes pueden votar?, ¿quiénes pueden ser votados?, ¿de cuántos votos dispone cada elector?, ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?, ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?, ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?, ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?, ¿cómo deben emitirse y contarse los sufragios?, ¿cuántas vueltas electorales pueden o deben realizarse para determinar al triunfador?, ¿quién gana la elección? y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse? Todas esas son circunstancias que una ley electoral debe prever y resolver.

El sistema electoral<sup>1</sup> se integra por el Instituto Nacional Electoral, autoridad administrativa regulada en el artículo 41 de la CPEUM; el TEPJF, autoridad jurisdiccional regulada por el artículo 99 del citado ordenamiento legal, y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, organismo de la Procuraduría General de la República encargado de investigar los delitos electorales en el ámbito federal.

---

<sup>1</sup> Para mayor información acerca de la integración del sistema político mexicano, véase INE (2017).

Dichas instituciones participan en el único proceso de legitimación del poder en México denominado proceso electoral, reconocido por la Constitución y definido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>2</sup>

Como órgano especializado, corresponde al TEPJF (2014, 14) proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos; sin embargo, en escenarios de diversidad cultural, este Tribunal (TEPJF 2015, 66), al resolver los conflictos de su competencia, deberá considerar diversos principios que nacen del ejercicio jurisdiccional y que son reconocidos, en el ámbito internacional, como derecho colectivo de los pueblos y las comunidades indígenas en materia política.

Lo anterior puede entenderse en el sentido de que la autoridad judicial electoral reconoce la posibilidad de que la aceptación de sus resoluciones judiciales en los pueblos originarios requiere no solamente de las formalidades que establecen los ordenamientos jurídicos, sino, además, de otros componentes, como el diálogo, la interacción, la inclusión y el respeto de las diferencias culturales, para alcanzar la legitimidad material.

Tales componentes interculturales rompen con el esquema tradicional occidental de la construcción del derecho, al aceptar la existencia del pluralismo jurídico y, por lo tanto, la posibilidad de diseñar las normas jurídicas fundamentales, atendiendo al contexto cultural y político de todas las comunidades, los pueblos, los grupos, los sectores y las naciones que puedan existir en un Estado, federación o confederación.

Entonces, se puede afirmar que del cumplimiento forzoso de una resolución judicial en materia electoral solamente se genera legitimación formal, la cual es poco probable que el colectivo acepte, pero, en escena-

---

<sup>2</sup> Artículo 207: "proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en la Ciudad de México" (LGIPE 2018).

rios de diversidad cultural en los que cada pueblo cuenta con su propia forma de validar y elegir a sus representantes, se requiere también la material. Esto significa un reto para el sistema de justicia electoral, por lo que conocer el contexto social, político y jurídico de cada pueblo originario toma especial relevancia.

### *El contexto social, político y jurídico de Chenalhó*

En este apartado, se hace una breve relación del contexto social, político y jurídico de Chenalhó —se toma ese municipio indígena como referente de los pueblos originarios de Chiapas, pues es representativo por ser el de mayor población en dicha entidad— para justificar que la ilegitimidad de la autoridad municipal es un efecto colateral de la protección de derechos político-electorales en esa localidad, y, posteriormente, analizar la sentencia definitiva del caso desde un enfoque intercultural.

Chenalhó significa en tzotzil ‘agua de la caverna’, este municipio de los Altos de Chiapas<sup>3</sup> cuenta con cerca de 96 localidades, con presencia de dos pueblos originarios: tzotzil y tseltal.

Los pobladores del municipio de Chenalhó son aproximadamente 90 % de origen tzotzil; es uno de los pueblos reconocidos y protegidos como indígenas por la Constitución chiapaneca.<sup>4</sup>

En su cosmovisión, el mundo se representa con tres estratos principales: el cielo, la tierra y el inframundo. Este último (*O lon balumil*) está lleno de cavernas que se conectan unas con otras, es la base del mundo y el reino de la humedad, de las aguas subterráneas. En medio se encuentra la tierra (*Osil-balamil*), el mundo del hombre que proviene de la cuarta creación. Arriba está el cielo (*Winajel*), dividido en tres capas: la primera

<sup>3</sup> Para saber más de los municipios que forman parte de los Altos de Chiapas, véase CPECH (2018).

<sup>4</sup> “Artículo 7.- El Estado de Chiapas, tiene una población pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes: Tseltal, Tzotzil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón, Mocho, Jacalteco, Chuj y Kanjobal” (CPECH 2018).

“no tiene sustancia propia; sus fenómenos visibles son, en realidad, una intensa penetración de lo que sucede en los dos niveles superiores”. En el segundo, se encuentran las estrellas y la Luna y, en el tercero, el Sol, “Nuestro padre”, el cual viaja por el cielo cada día y los puntos cardinales son identificados como sus lados (Murillo 2011, 25).

Chenalhó se erigió como municipio en la década de 1930 y desde su fundación los pobladores sufrieron abusos por parte de los caciques de la región. Por medio del decreto promulgado el 13 de febrero de 1934, cuando el gobernador constitucional del estado era Victórico R. Grajales, se modificó la denominación del pueblo de San Pedro Chenalhó por Chenalhó.

El 29 de enero de 1970, durante el gobierno de José Castillo Tiélemans, se dio curso al expediente de reconocimiento y titulación de los bienes comunales del pueblo de Chenalhó. En esa época, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) llegó a tener el control de todas sus comunidades, lo que lo convirtió en uno de sus principales bastiones indígenas.

En la década de 1980, con la aparición en la región del Partido Socialista de los Trabajadores de México, de tendencia izquierdista, se generaron conflictos por la posesión de tierras y se organizaron invasiones; asimismo, se desencadenó una lucha entre católicos y evangélicos que provocó expulsiones de comunidades enteras.

En la década de 1990, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional se estableció en varias de las localidades y, a consecuencia de ello, apareció una lucha política que incluyó denuncias de fraude electoral en contra del gobierno; como respuesta, se dio la persecución de representantes cardenistas hasta el encarcelamiento de algunos de ellos durante la administración del gobernador José Patrocinio González Garrido. En 1996, dada la simpatía con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), diversas comunidades rompieron relación con los gobiernos federal y estatal; en abril de ese año, surgió el autodenominado Consejo Municipal Autónomo de San Pedro Polhó, organización paralela al ayuntamiento municipal de Chenalhó; de igual forma, aparecieron abiertamente

grupos paramilitares, aparentemente, financiados por el gobierno, provocando divisiones en los pueblos y presionando a familias bases de apoyo zapatista para que salieran de su organización (Fernández 2003, 213-62).

En mayo de 1997, la presión se tradujo en quema de casas, desalojos de la población y homicidios. El 22 de diciembre de ese año, en Acteal, comunidad que está a 25 minutos a pie de la sede del Consejo Municipal Autónomo de Polhó, fueron asesinadas 45 personas del grupo comunitario Las Abejas. De acuerdo con la información proporcionada en el sitio web oficial de la Sociedad Civil Las Abejas,<sup>5</sup> el hecho violento tuvo consecuencias políticas inmediatas: la renuncia del secretario de gobernación, Emilio Chuayffet, y del gobernador de Chiapas, Julio César Ruiz Ferro, así como la aprehensión de Jacinto Arias Cruz, presidente municipal de Chenalhó, por ser sospechoso de haber proporcionado el armamento necesario para realizar la acción.

Los conflictos descritos son tan solo algunos de los suscitados en Chenalhó, pues existe un gran número de hechos en los que se involucra a su gente, y se caracterizan todos por guardar relación con la lucha de sus comunidades por el reconocimiento del derecho a la libre autodeterminación, del que se desprenden los derechos de autogobierno y autogestión en todos los ámbitos de la vida en sociedad, así como los de participación política, económica, social y cultural; de pleno acceso a la jurisdicción estatal, y el derecho a la consulta.

Ahora bien, a fin de entender mejor las normas internas de Chenalhó para la elección de sus autoridades, es preciso aludir a los sistemas de cargos y normativo que, en general, utilizan en la toma de decisiones comunales.

En principio, se debe precisar que, en los municipios indígenas de Chiapas, el sistema de cargos organiza e integra la vida comunal (Carlson 2017, 7), así que sus normas y oficios son factores importantes para

---

<sup>5</sup> Para más información acerca de Acteal, véase el sitio web de la Sociedad Civil Las Abejas (2007).

la construcción de la autonomía; es una forma compleja de autogobierno local que, en muchas comunidades, forma parte de los llamados usos y costumbres.

Es importante entender que el término usos y costumbres no se refiere a un código informal de creencias religiosas, culturales y sociales, sino a un sistema de normas colectivas que ha sido integrado en las comunidades indígenas durante los siglos, y que ha probado su flexibilidad, coherencia y capacidad de coexistir con el Estado moderno.

Para Teresa Sierra (2001, 8) el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas se constituye en un referente central para comprender la diferencia cultural y la puesta en práctica de la autonomía en las jurisdicciones indígenas; sostiene, además, que se trata de sistemas normativos subalternos que han debido resistir, adecuarse o perecer ante los embates de la dominación y que se han conformado en relación constante con el derecho estatal. Son sistemas normativos diferenciados que dependen del contexto y de la historia particular de cada pueblo. Los sistemas normativos indígenas no son cerrados, sino abiertos, sujetos a cambios y adecuaciones, elaborados por los propios miembros de las comunidades y los pueblos indígenas ante las exigencias de la realidad social y el Estado.

En Chenalhó, el sistema de elección de sus representantes políticos conforme a los usos y costumbres, en opinión de Araceli Burguete (2016, 2), es el siguiente: de acuerdo al número de partidos políticos contendientes, se celebran plebiscitos en el que participan sus militantes. En las asambleas, se elige mediante el procedimiento de mano alzada. Se comienza por la elección del presidente municipal constitucional; luego sigue el síndico; el tesorero y el primer regidor. El resto de los regidores y los cargos tradicionales pasan por otro procedimiento, que no es asambleario, sino por designación. Al haber sido designados, juntos integran una planilla que se postula con las siglas del partido, para luego ser votados en la elección constitucional. Este municipio integra su ayuntamiento con dos cuerpos de autoridades: los constitucionales y los tradicionales, que incluye un gobernador tradicional y un alcalde tradicional.

Es preciso recalcar, en este punto, que el hecho de que los acuerdos en las comunidades surjan después de largas discusiones o que la elección de autoridades sea resultado de votaciones abiertas y públicas garantiza que tengan legitimidad y que las autoridades electas sean personas de reconocido prestigio, comprometidas con su comunidad y obligadas, además, a rendir cuentas de sus acciones a la asamblea comunitaria en el momento que se considere oportuno.

De acuerdo con las anteriores premisas, la autoridad judicial electoral está obligada a hacer cumplir sus determinaciones en materia de protección de derechos políticos conculcados. Eso lleva a reflexionar si lo que se pretende aplicar es la mejor solución al conflicto o un detonante de más problemas. De ahí que sea necesario emplear enfoques innovadores en el derecho, como el intercultural, para tratar de escuchar y entender a los otros.

*Alcances interculturales del juicio para la protección  
de los derechos político-electorales del ciudadano  
SUP-JDC-1654/2016 (caso Chenalhó)*

La interculturalidad entendida como el derecho a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y de respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas se presenta en lo jurídico como un discurso de diferentes acentos continentales, nacionales y regionales, así como sesgos disciplinarios de sus protagonistas (Dietz y Mateos 2011, 57-60).

Desde esta nueva perspectiva del derecho, se analiza el caso Chenalhó para establecer si esa resolución judicial electoral que ordena restituir derechos políticos es capaz de generar legitimidad formal y material del ayuntamiento ante la comunidad, por lo que, tomando en cuenta los contextos social, político y jurídico de Chenalhó, descritos en apartados anteriores, a continuación se hace, de manera breve, una crónica de los hechos del citado juicio.

Como se advierte en lo narrado por la ciudadana Rosa Pérez Pérez en el expediente SUP-JDC-1654/2016, referido en los considerandos en 2015, fue electa para encabezar la planilla municipal del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) mediante un plebiscito llevado a cabo de conformidad con el sistema normativo interno de Chenalhó y registrada ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC Chiapas) como su candidata. Realizadas las elecciones constitucionales el 19 de julio de 2015, de acuerdo con la información del sitio oficial del IEPC Chiapas,<sup>6</sup> la candidata obtuvo el triunfo con 6,959 votos frente a los 6,159 de su rival del PRI.

Luego de celebrarse las elecciones, los militantes del PRI detectaron irregularidades y presentaron un recurso de impugnación, argumentando que un funcionario del IEPC Chiapas aceptó que fue sobornado por Rosa Pérez, presidenta electa del PVEM, para realizar actos fraudulentos a fin de beneficiarla el día de los comicios. Por lo anterior, priistas encabezados por Santos Gómez Velasco, excandidato a la alcaldía, acudieron ante el Tribunal Electoral para presentar la formal denuncia e impugnar las elecciones; entre las evidencias destacan la compra de votos y el obsequio de plásticos, playeras y despensas, entregados días previos y en pleno proceso comicial.

El PRI y el Partido Chiapas Unido estaban en desacuerdo por el triunfo del PVEM, principalmente las autoridades ejidales, debido a que Chenalhó es considerado como municipio indígena, donde, de acuerdo con sus usos y costumbres, no se permite que una mujer gobierne, además de ser bastión priista. La Sala Regional Xalapa del TEPJF, el 22 de septiembre de 2015, al resolver el SX-JDC-848/2015, confirmó la constancia de mayoría y validez otorgada a la fórmula postulada por el PVEM, encabezada por Rosa Pérez Pérez, quien accedió al cargo de presidenta el 1 de octubre de 2015.

El 25 de mayo de 2016, mientras se encontraban en una reunión de trabajo en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el presidente del Congreso

---

<sup>6</sup> Para más información del proceso electoral local ordinario 2014-2015, véase el sitio oficial del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (IEPC Chiapas 2015).



del estado y un diputado local (ambos afiliados al PVEM) fueron sustraídos por un grupo de habitantes de Chenalhó y trasladados a la cabecera municipal, en donde se instaló una asamblea pública en la que exigían la destitución de la alcaldesa Rosa Pérez Pérez, expresando que ya lo habían solicitado en diversas ocasiones, con el argumento de que se trataba de una decisión de todas las comunidades que integran el municipio y que si el Congreso local no hacía nada, los quemarían vivos en la plaza pública. En estas circunstancias, mediante el decreto 216 emitido por el Pleno de la LXVI Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, ese mismo día, se calificó y aprobó la renuncia de Rosa Pérez al cargo de presidenta y se designó a Miguel Sántiz Álvarez para ocuparlo.

El 6 de junio de ese año, la alcaldesa promovió un JDC, aduciendo como agravio que dicho decreto afectaba su derecho de ser votada en la vertiente de ocupar y ejercer el cargo para el que fue electa, porque se originó de un procedimiento viciado, pues la sustitución tiene como antecedente una supuesta renuncia que carece de toda validez, al haber sido suscrita bajo coacción, a cambio de salvar la vida del presidente de la Mesa Directiva del Congreso del estado, el diputado Oscar Eduardo Ramírez Aguilar, y del diputado Carlos Arturo Penagos Vargas.

Aunado a lo anterior, alegó que el Congreso del estado omitió agotar las etapas establecidas tanto en la Constitución Política del Estado de Chiapas como en la Ley Orgánica Municipal y en el reglamento interno del Congreso, dado que la renuncia no se hizo del conocimiento de la autoridad municipal para que efectuara la calificación de la causa que la originaba, como lo exige el artículo 22 de dicha ley; no existió convocatoria para la realización de alguna sesión extraordinaria en la que se analizara la supuesta renuncia, la cual tuvo que haber entregado con 24 horas de anticipación, y tampoco se turnó a la comisión respectiva, a efectos de que emitiera el dictamen correspondiente; en consecuencia, no hubo alguna discusión o aprobación del decreto en una sesión de Pleno en la que se hubiera valorado la aludida renuncia.

El 17 de agosto de 2016, la Sala Superior del TEPJF ordenó la reincorporación de la ciudadana Rosa Pérez al cargo de presidenta municipal, ya que acreditó haber sido víctima de violencia política de género (SUP-JDC-1654/2016).

En su resolución, la Sala Superior consideró fundados los argumentos de la actora, quien enfatizó que había sido objeto de violencia política por razón de género: después de citar diversos instrumentos internacionales que garantizan el principio de igualdad entre la mujer y el hombre, así como el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia, insistió en que la renuncia que firmó fue obtenida por medio de violencia física, psicológica e institucional, es decir, sin su consentimiento y voluntad, como medio para liberar a los diputados que se encontraban retenidos en Chenalhó, Chiapas.

En la resolución definitiva, la autoridad consideró, además, que en ese ámbito de violencia se le impidió y continuaba imposibilitando el ejercicio del cargo para el que fue democráticamente electa, lo que encuadra en el supuesto de violencia política de género que señala el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres (Talamás 2016, 19-27), toda vez que la violencia puede ser perpetrada no solo por el Estado o sus agentes, sino también por cualquier persona o grupo de personas, de manera que los estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para impedir la violación de los derechos de las mujeres y, en su caso, reparar, adecuadamente, su afectación, entre los que se encuentran los derechos políticos.

Se genera violencia en contra de una mujer que ha sido democráticamente electa al no permitirle desempeñar o mantenerse en el cargo popular, situación que trasciende el aspecto meramente individual de la titular del derecho de sufragio pasivo e involucra a la comunidad en su conjunto, pues ha sido el electorado quien la ha situado en esa posición.

De esa forma, se puede leer en la citada sentencia que se encuentran estrechamente relacionados los derechos de sufragio activo y pasivo; puede entenderse que la realización de actos encaminados a impedir o difi-

cultar el ejercicio de un cargo público representativo, como lo sería, por ejemplo, una presidencia municipal, no solo están en aptitud de enervar el derecho de quien ha sido electo para dicho cargo, sino que sus efectos perniciosos se extienden a la ciudadanía en su conjunto, pues, en casos extremos, se frustra el propósito de la democracia como mecanismo legitimador del poder público.

En la opinión de especialistas como Rosenda Bustillo (2014, 242-5), entre los argumentos que la autoridad electoral utilizó en la resolución judicial para acreditar su tesis destacan el de conexión de derechos fundamentales, al sostener que, entre el derecho que tienen los pueblos y las comunidades indígenas a la autonomía y autodeterminación para establecer sus propios sistemas normativos internos y la forma en que habrán de gobernarse y el que tienen las mujeres a ejercer en condiciones de igualdad con los hombres funciones públicas o de toma de decisiones en el interior de la comunidad, así como a vivir en un ambiente libre de violencia, existe una conexión necesaria, por lo que los sistemas normativos internos no pueden promover violencia de género y el argumento de ampliación de derecho, al referirse al hecho de que impedir o dificultar el ejercicio de un cargo público representativo, como lo sería, en vía de ejemplo, una presidencia municipal, no solo se viola el derecho de quien ha sido electo para dicho cargo, sino que sus efectos se extienden a la ciudadanía. En general, en la sentencia se argumenta que la desprotección a un derecho humano, tomando en cuenta la cosmovisión y cultura indígenas, no corresponde a los estados democráticos modernos, ya que toda persona tiene los mismos derechos con igual dignidad.

Al respecto, Teresa Sierra (2009, 73-88), defensora de los derechos de las mujeres indígenas, señala que la interculturalidad es un referente útil para apoyar la construcción de discursos críticos que, al mismo tiempo que hacen valer la diferencia cultural, apuestan a crear diálogos entre valores y normas culturales para evitar que prevalezcan discursos cerrados, justificados en la tradición, que impidan o descalifiquen la transformación

social. Desde la perspectiva de la interculturalidad, no se trata de copiar los discursos legitimados en los ámbitos internacional y nacional de los derechos humanos y los derechos de las mujeres, sino de encontrar los puentes para construir versiones más adecuadas de las realidades e historias de los pueblos que, al mismo tiempo que permitan fortalecer las relaciones y los valores comunitarios, ofrezcan nuevas opciones para la participación de las mujeres y para cuestionar su subordinación.

Cabe señalar que, en la referida sentencia, el magistrado Manuel González Oropeza señaló, entre otros puntos, mediante voto concurrente, que si bien se acreditó la violencia política de género, era competencia de una asamblea comunitaria de Chenalhó determinar quién debía gobernar el municipio, ya sea refrendando a la inconforme o designando a otra persona, con el fin de generar condiciones para la paz social y gobernabilidad, pues el conflicto de origen es otro y está relacionado con la lucha por el poder.

La precisión anterior, respecto a quién le correspondía decidir, parece un argumento fuerte y se funda en el derecho de la autodeterminación, pues fue una constante que diversas comunidades de ese municipio solicitaran al Tribunal Electoral la ratificación de Miguel Sántiz Álvarez como presidente municipal sustituto, al haber sido designado mediante un plebiscito realizado el 25 de abril, fecha en que le tomó protesta el presidente del Congreso de Chiapas, Eduardo Ramírez Aguilar. Las comunidades sostenían que Rosa Pérez no fue removida por inequidad de género, sino porque no supo gobernar, por no tomar en cuenta los usos y costumbres. Esta tensión imposibilitó el cumplimiento material de la resolución.

Rosa Pérez Pérez, ejerciendo su derecho, promovió un incidente de inexecución de sentencia, ante la imposibilidad de asumir el cargo real y materialmente, por lo que, el 2 de noviembre de 2016, el TEPJF resolvió a su favor y vinculó al titular del Poder Ejecutivo, al Congreso y al secretario general del Gobierno del Estado de Chiapas para que los recursos económicos que correspondieran al municipio de Chenalhó le fueran entregados a ella y así estuviera en la posibilidad de realizar actos de gobierno.

El 22 de febrero de 2017, simpatizantes de la alcaldesa, ante el cumplimiento de la sentencia, irrumpieron en las instalaciones de la Presidencia Municipal de Chenalhó—que se encontraba ocupada por personas inconformes con la sentencia—, y se generó un enfrentamiento con un saldo de, al menos, dos muertos. Una vez restablecido el orden, el 14 de marzo de 2017, Rosa Pérez fue reincorporada, formal y materialmente, al cargo de presidenta municipal, y la autoridad judicial electoral, finalmente, tuvo por cumplida la sentencia.

Ahora bien, en el contexto antes mencionado, la decisión de reinstalar a la alcaldesa Rosa Pérez parece no haber sido la mejor opción para solucionar el conflicto, pues carece de legitimación material al ser rechazada por un grupo significativo de pobladores, circunstancia que debió ser advertida por la autoridad, y, si bien existe violencia política, la razón más poderosa es la pugna de partidos políticos por el control de la región, pues, como se describió en un principio, en Chiapas existen aproximadamente 12 pueblos originarios que han luchado desde tiempo atrás por la autodeterminación.

Desde el enfoque intercultural, en el caso Chenalhó se advierte una colisión entre los derechos de libre autodeterminación del pueblo originario y los político-electorales de la ciudadana Rosa Pérez, que ha sido resuelto, al parecer, por el principio propersona, aduciendo que la violación de los derechos políticos de la ciudadana se traduce en un ataque a la paridad en materia política y al género, valores que, en estos momentos, cuentan con una ponderación mayor que todos los derivados de la libre autodeterminación.

Sin embargo, este problema debió ser resuelto consultando a la asamblea general de la comunidad, dado el contexto social y político de Chenalhó, pues la oposición a que la ciudadana sea presidenta municipal no se debe, exclusivamente, a una cuestión de violencia de género, sino que se produce como resultado de una lucha por el poder político, que ha sido generacional y que hoy día se asocia al partido político que avaló su can-

didatura y la mantiene en el poder, pese a estar legitimada únicamente de manera formal, pues sus decisiones no tienen aceptación en el colectivo, aun cuando sean consideradas actos de autoridad conforme al sistema jurídico.

Es, pues, necesario el reconocimiento constitucional pleno de los sistemas normativos de los pueblos originarios, en general, y, en particular, de las reglas para elegir a sus representantes políticos.

### *Conclusiones*

La legitimidad del ayuntamiento municipal indígena derivada de una sentencia en materia electoral resulta meramente formal, puesto que no implica la aceptación del colectivo y genera, por ende, escenarios de ilegitimidad política y jurídica como efecto colateral. Dicha crisis aumenta la tensión entre gobernantes y gobernados, y puede llevar a la destrucción total o parcial de un orden institucional y jurídico. Este proceso es motivado por las exigencias de determinados grupos sociales y también por la incapacidad del sistema político de captar las necesidades de los pueblos y las comunidades. El derecho es un medio de legitimación del poder político que pretende evitar el clima de inseguridad y de tensión.

La dinámica social de Chenalhó involucra conflictos de origen social, político y jurídico, entre otros, que han dificultado la gobernabilidad y la legitimación de la autoridad; tal es el caso de la masacre de Acteal y de las expulsiones de pobladores motivadas por temas religiosos y, desde luego, políticos. Estos conflictos nacen de la lucha de sus comunidades por el reconocimiento del derecho a la autodeterminación, de la que se desprenden otros derechos, como el de autogobierno y autogestión en todos los ámbitos de la vida en sociedad; los de participación política, económica, social y cultural; el pleno acceso a la jurisdicción estatal, y el derecho a la consulta.

En escenarios de diversidad cultural, cada pueblo cuenta con su propio sistema normativo electoral para validar y elegir a sus representantes; por

ejemplo, que los acuerdos en las comunidades surjan después de largas discusiones o que la elección de autoridades sea resultado de votaciones abiertas y públicas garantiza que los acuerdos que se tomen tengan legitimidad y que las autoridades electas sean personas de reconocido prestigio y comprometidas con su comunidad, obligadas, además, a rendir cuentas de sus acciones. Se trata de prácticas que corresponden a la llamada democracia directa, en que la relación entre gobernante y gobernado no pasa por mediaciones.

Esto lleva a reflexionar en relación con el objetivo que persigue el Tribunal Electoral cuando resuelve un asunto, acaso ¿beneficiar a la sociedad?, ¿beneficiar al Estado?, ¿reparar el daño causado a la ciudadanía? o simple y llanamente ¿lograr la paz social?

### *Fuentes consultadas*

- Burguete Cal y Mayor, Araceli, coord. 2010. *Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. México: Flacso/GTZ/IWGIA/CIESAS/Unich.
- . 2016. “Crisis política en municipios indígenas de Chiapas: soluciones autonómicas”. *Chiapas Paralelo*, agosto.
- Bustillo Marín, Roselia. 2014. *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección*. México: TEPJF.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. 2018. Disponible en [www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2017).
- Carlsen, Laura. 2017. “Autonomía indígena y usos y costumbres: innovación de la tradición”. *Revista Chiapas* 7 (agosto): 7.
- CCJE-TEPJF. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2016. *Manual de derecho electoral*. México: TEPJF. [Disponible en [portales.te.gob.mx/ccje/sites/default/files/Manual-Derecho-Electoral.pdf](http://portales.te.gob.mx/ccje/sites/default/files/Manual-Derecho-Electoral.pdf) (consultada el 28 de octubre de 2017)].

- CJSC-TEPJF. Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015. *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*. México: TEPJF.
- Coroe-TEPJF. Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. *¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?* 2.<sup>a</sup> ed. México: TEPJF. [Disponible en <http://portal.te.gob.mx/acercate/quienes-somos-y-que-hacemos> (consultada el 28 de octubre de 2017)].
- CPECH. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. 2018. Disponible en <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente> (consultada el 27 de junio de 2017).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. Disponible en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2017).
- Dietz, Gunther y Laura Selene Mateos Cortés. 2011. *Educación intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*. México: Coordinación de Educación Intercultural.
- DUDH. Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. 2018. Disponible en [www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/](http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/) (consultada el 30 de octubre de 2017).
- Fernández Christlieb, Paulina. 2003. “El EZLN y la GBL en Chiapas: derechos indígenas contra corporaciones transnacionales”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 189 (mayo-diciembre): 262.
- IEPC Chiapas. Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. 2015. Disponible en [http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/resultados\\_finales\\_elecciones\\_2015/01\\_RESULTADOS\\_ELECTORALES\\_2015\\_AYUNTAMIENTOS\\_MODXTEECHYTEPJF.pdf](http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/resultados_finales_elecciones_2015/01_RESULTADOS_ELECTORALES_2015_AYUNTAMIENTOS_MODXTEECHYTEPJF.pdf).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Disponible en <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/sistema-politico-electoral/> (consultada el 15 de julio de 2017).



- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2018. México: Cámara de Diputados. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm> (consultada el 15 de julio de 2017)].
- Murillo Licea, Daniel. 2011. *Atlas de culturas del agua en América Latina y el Caribe. Pueblos indígenas de México y agua: tzotziles*. México: IMTA.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. 2018. Disponible en [https://www.colmex.mx/assets/pdfs/2-PIDCP\\_49.pdf?1493133879](https://www.colmex.mx/assets/pdfs/2-PIDCP_49.pdf?1493133879) (consultada el 30 de octubre de 2017).
- RAE. Real Academia Española. 2014. *Diccionario de la Lengua Española*. 23.ª ed. España: RAE.
- Sabadell, Ana Lucía. 2003. "Manual de sociología jurídica introducción a una lectura externa del derecho". *Revista de los Tribunales de Sao Paulo* V (mayo): 170-3.
- Sentencia SUP-JDC-1654/2016. Actora: Rosa Pérez Pérez. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Chiapas. Disponible en [www.te.gob.mx/informacion\\_judicial/.../sentencias/sup-jdc-1654-016.pdf](http://www.te.gob.mx/informacion_judicial/.../sentencias/sup-jdc-1654-016.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2017).
- . SX-JDC-848/2015. Actor: Santos López Velasco. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Chiapas. Disponible en [www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0848-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0848-2015.pdf).
- Sierra, María Teresa. 2001. Centro de documentación sobre zapatismo. Disponible en [http://www.rebellion.org/hemeroteca/cultura/conflicto\\_cultural280601.htm](http://www.rebellion.org/hemeroteca/cultura/conflicto_cultural280601.htm) (consultada el 27 de octubre de 2017).
- . 2009. "Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos". *Desacatos* 31 (septiembre-diciembre): 73-88.
- Sociedad Civil Las Abejas. 2007. *Las abejas de Acteal*. Disponible en <http://acteal.blogspot.mx/p/la-masacre-de-acteal.html> (consultada el 24 de junio de 2017).

- Talamás Salazar, Marcela y Sofía Lascurain Sánchez de Tagle. 2016. *Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres*. México: TEPJF.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. *¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?* 2.<sup>a</sup> ed. México: TEPJF.
- . 2015. *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*. México: TEPJF.
- . 2016. *Manual de derecho electoral*. México: TEPJF.
- Valdés Zurita, Leonardo. 2016. *Sistemas electorales y de partidos*. Mexico: INE.
- Weber, Max. 2014. *Economía y sociedad*. 3.<sup>a</sup> ed. México: FCE.