

Legitimidad
de la reincorporación
a un cargo público
representativo en
Chenalhó, Chiapas*
/ The Legitimacy
of reincorporation to
a representative public
office in Chenalhó,
Chiapas

* Artículo de investigación. Recibido: 31 de agosto de 2017. Aceptado: 13 de julio de 2018.
/ TLA-MELAAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva
Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 6-29.

RESUMEN

En el presente documento se reflexiona acerca de la legitimidad que adquiere un ciudadano en un cargo público representativo en un municipio indígena cuando, a consecuencia de la ejecución de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le reincorpora a dicho cargo. Se toma como referente lo acontecido en el municipio de Chenalhó, Chiapas, donde se reincorporó a la presidenta municipal después de acreditar la afectación a sus derechos políticos por violencia política de género. Este hecho abre el debate entre el discurso intercultural de la autoridad judicial electoral, el reconocimiento al derecho a la autodeterminación de los pueblos originarios en la legislación vigente y los procesos de legitimación internos en materia electoral de los pueblos originarios.

PALABRAS CLAVE

Legitimidad, autodeterminación, política de género, interculturalidad, violencia.

ABSTRACT

This research exposes the legitimacy that a citizen acquires in a representative public office in an indigenous municipality. When, the citizen is reinstated to public office as a result of a ruling of the Electoral Court of the Federal Judicial Branch. The events in the Municipality of Chenalhó, Chiapas, are taken as a point of reference, where the municipal president was reincorporated after It was proven that political rights were infringe due to gender-based political violence. This sets a precedent that opens a debate between the electoral judicial authority's intercultural discourse, and the right to self-determination of indigenous people. The legislation is force to processes internal legitimation in electoral matters of indigenous people.

KEYWORDS

Legitimacy, self-determination, gender policy, interculturality, violence.

* Profesor investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), México. (manuel.ocampo@ijj-unach.mx) orcid.org/0000-0002-4265-4761

1. Introducción / 2. Planteamiento del problema / 3. La legitimidad en materia política y jurídica / 4. La legitimidad que nace del sistema electoral mexicano 5. La complejidad de los contextos social, político y jurídico del municipio de Chenalhó / 6. Acercamiento a los sistemas normativos electorales internos de Chenalhó / 7. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano desde el enfoque intercultural del derecho / 8. Reflexiones finales / 9. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La legitimidad de la autoridad municipal en el contexto de los pueblos originarios es un tema que implica la discusión de la pertinencia del reconocimiento de sistemas normativos electorales diversos y paralelos al sistema electoral nacional, como una especie de pequeños subsistemas que coexisten y se complementan. Esta expresión del pluralismo jurídico ha orillado a la autoridad competente a diseñar protocolos de actuación en caso de conflictos político electorales que involucren a dichos colectivos. Lo anterior hace pensar que, desde las políticas públicas, el reconocimiento del derecho a la autodeterminación plena avanza lentamente; encuentra obstáculos relacionados con la diversidad cultural de las entidades federativas como Chiapas o Oaxaca, o por criterios de protección hacia otros derechos humanos que inciden directamente en la toma de decisiones políticas. Es el caso de la protección que recibe, desde el discurso intercultural oficial, la paridad en lo electoral, que se refleja en el diseño de nuevas figuras jurídicas relacionadas, por ejemplo, con la violencia política de género.

El objetivo de este trabajo es identificar las variables que deben tomarse en consideración para la legitimación en el cargo de presidenta municipal en el contexto de los pueblos originarios. No existe reconocimiento expreso en la ley a los sistemas normativos electorales internos y surge un conflicto jurídico-político que la pone en entredicho. Para tal efecto, se toma como referente el caso Chenalhó. En un ayuntamiento de municipio indígena, la persona electa como presidenta fue restituida en el cargo mediante sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tener por acreditados los extremos de la violencia política de género.

En el planteamiento del problema, se establece la importancia de identificar las variables que inciden en la legitimidad de la autoridad municipal en el contexto de los pueblos originarios de Chiapas. Asimismo, se describe la visión que nos ofrece el municipio de Chenalhó en el tema.

Se analiza el concepto de legitimidad desde las percepciones política y jurídica, con la finalidad de contar con el referente teórico que nos permita establecer bajo qué enfoque se presenta el objeto de estudio. En la legitimidad que nace del sistema electoral mexicano, se describe su integración y algunos de los fines y funciones que proporcionan legitimidad al proceso electoral.

Al hablar de la complejidad de los contextos social, político y jurídico del municipio de Chenalhó, se hace un recorrido histórico de algunos eventos que han marcado el rumbo social, cultural, político, jurídico y económico de ese municipio indígena. Se busca con ello vislumbrar algunas variables que incidan en el cuestionamiento de la legitimidad de la presidenta municipal de Chenalhó. También se dará cuenta de la forma en que eligen a sus autoridades tradicionales y constitucionales, desde la cosmovisión predominantemente tsotsil.

En el breve análisis del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC 1654/2016 (Caso Chenalhó), desde el enfoque intercultural del derecho, se examinan los criterios asumidos por la autoridad judicial electoral al emitir el fallo. En las reflexiones finales se emiten conclusiones y se proponen alternativas pertinentes en el contexto de los pueblos originarios de Chiapas.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los derechos políticos constituyen las condiciones de carácter jurídico que permiten a la ciudadanía participar, directamente o por medio de representantes, en la toma de decisiones de poder dentro del Estado. En el contexto internacional, diferentes instrumentos puntualizando su importancia y trascendencia 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, señala 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 la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas.

En el contexto nacional, los derechos políticos son prerrogativas de la ciudadanía. Tienen como fundamento el artículo 35 de la Constitución Política Federal y de manera enunciativa, más no limitativa, incluyen la facultad de votar en las elecciones populares, ser votado para todos los

cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión. También enuncia la prerrogativa de asociarse individual y libremente para tomar parte, de forma pacífica, en los asuntos políticos del país. El derecho a votar se consigna también como una obligación ciudadana en el artículo 36, fracción III; este indica que votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley es una obligación de la ciudadanía.

La protección de los derechos políticos se establece en la ley general del sistema de medios de impugnación mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Tiene el carácter de medio de impugnación extraordinario y fue diseñado para la salvaguarda de los instrumentos que la ciudadanía puede utilizar en el ejercicio de ese tipo de prerrogativas. Lo anterior incluye situaciones concretas como la defensa 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 estos juicios pueden confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados; en otras palabras, anulan el acto o 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 en el uso y goce del derecho político electoral violentado. Es una constante que, para el efectivo cumplimiento de dichas resoluciones, sea necesario que el interesado o interesada lo promueva ante la autoridad, puesto que las instituciones vinculadas a ello no pueden lograrlo de manera pacífica.

Ahora bien, este hecho ocurre en escenarios multiculturales, como es el caso de municipios con población en su mayoría indígena localizados en el estado de Chiapas, debido a que existen habitantes de los pueblos o comunidades que están inconformes con las resoluciones, dado que no toman en consideración el contexto histórico, político, social y jurídico de estos. Además, tampoco existe legislación secundaria que dé validez formal a sus sistemas normativos; por ello, perciben una violación a sus derechos colectivos. Es el caso del derecho a la autodeterminación que plantea la Constitución Federal y que ha sido objeto de una lucha generacional en toda América Latina. Para muestra, basta recordar que fue uno de los postulados de la declaración de la selva del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Por lo anterior, el cumplimiento forzoso de una sentencia en materia electoral en un municipio indígena en el estado de Chiapas, lejos de solucionar un conflicto, puede generar nuevos problemas relacionados con la legitimidad de la autoridad o agudizar los ya existentes. Los factores que inciden en los procesos de legitimación en los pueblos originarios son el resultado de la complejidad de sus contextos social, político y jurídico.

A manera de muestra de esta diversidad cultural, según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),¹ en 2016, en Chiapas, doce pueblos originarios, de los 1.7 millones de habitantes (32.7% de la población estatal), 51.2% son mujeres y 48.8% son hombres. Aunado a esa información, en los municipios indígenas de Chiapas conviven diferentes pueblos originarios, entre sí y con población mestiza. En algunas regiones se agregan los migrantes centroamericanos, dado que Chiapas es un estado fronterizo. De ello se advierte una complicada convivencia en la diversidad.

El factor político es entonces determinante, pues muchas de las autoridades municipales de los pueblos originarios de Chiapas carecen de aceptación de buena parte del colectivo, pues no tienen legitimación material. Lo anterior se dice porque surgieron de procesos electorales constitucionales afectados por la corrupción, como fue el caso del local ordinario 2014-2015. Este generó un escándalo en relación con la actuación de los consejeros y consejeras electorales a quienes se les destituyó en el cargo por actos de corrupción. Adoleció también del incumplimiento de la obligación de los partidos políticos de acatar la cuota de género. Estos hechos abonan al rechazo de importantes sectores de la comunidad hacia la autoridad electoral y sus procesos.

Visualizar esta problemática desde el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades originarias de Chiapas y su posible confrontación con la protección de los derechos político electorales es tan sólo una aproximación hacia las causas de las destituciones arbitrarias de cargo públicos obtenidos por elección constitucional o de reacciones violentas del colectivo.

Resulta importante, pues, identificar las causas de los problemas sociales, políticos y jurídicos de los pueblos originarios de Chiapas, así como valorar si como consecuencia del cumplimiento de sentencias derivadas de juicios para la protección de derechos político electorales del ciudadano estos se agudizan. La intención es atenderlos adecuadamente, contribuir en el diseño de mejores políticas públicas en materia electoral y reflexionar acerca de la conveniencia de la autodeterminación de los pueblos originarios de Chiapas. Surgen así algunas interrogantes: ¿Es necesario que el orden jurídico reconozca los sistemas normativos internos en los procesos de elección de autoridades municipales? ¿Puede generarse legitimidad para un cargo de elección popular de la restitución ordenada en una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación? ¿Qué fuerza obligatoria tienen los actos que realiza en el ejercicio de sus funciones la persona restituida en el cargo? ¿Qué validez debe otorgarse a las asambleas o plebiscitos implementados en

¹ “Chiapas: 12 pueblos originarios y 1.7 millones de indígenas”, *Diario de Chiapas*. [Consulta: 22 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.diariodechiapas.com/landing/chiapas-12-pueblos-origina-rios-1-7-millones-indigenas/>

los pueblos originarios para seleccionar a los candidatos o candidatas de los partidos políticos? ¿Existen en el sistema electoral mexicano mecanismos de protección para el derecho a la autodeterminación de los pueblos originarios?

Para dar respuesta a estos cuestionamientos se ha tomado de referencia el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC 1654/2016 (Caso Chenalhó), resuelto el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis por la máxima autoridad electoral de México, misma que ordenó restituir en el cargo de presidenta municipal de Chenalhó en el estado de Chiapas a la ciudadana Rosa Pérez. Pese a retratar una situación muy especial, que pudiera considerarse una excepción en el tema de la legitimidad, nos permite apreciar esa complejidad de relaciones de un municipio indígena.

3. LA LEGITIMIDAD EN MATERIA POLÍTICA Y JURÍDICA

El punto de partida de nuestra reflexión es el análisis del término legitimidad en sus connotaciones política y jurídica. *Legítimar*, según el diccionario de la Real Academia Española,² es convertir en legítimo algo. En sentido amplio, implica reconocimiento derivado del sentir expresado por una comunidad donde se delimita si determinada conducta es correcta. Por lo anterior, puede interpretarse como el hecho de que, en el seno de la sociedad, una autoridad adquiera y ejerza el poder de modo adecuado.³

El término *legitimidad* —según Weber— se utiliza específicamente para referirse al poder político,⁴ quien lo obtiene por medio de la dominación, entendida esta como la capacidad de ciertos individuos y grupos de suscitar la obediencia más o menos voluntaria en otras partes de la sociedad. Esta obediencia no es total; está acotada a unos “mandatos” específicos. En el caso de los regímenes democráticos —apunta el célebre filósofo—, la dominación proviene de unos representantes legitimados en las urnas, y la obediencia se acota a los mandatos ejecutivos y legislativos de éstos.

El poder legitimado se mantiene porque los dominados están convencidos de su obediencia. Weber plantea que esta legitimación puede surgir de tres fuentes distintas:

- Legitimación del poder tradicional: se basa en “la fuerza del pasado”, en la tradición del grupo.
- Legitimación del poder carismática: proviene de la apreciación de los atributos individuales (percibidos) de un líder particular, en su carisma.

² Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en <http://dle.rac.es/?id=N53t0Dx>

³ Sabadell, Ana Lucía, “Manual de sociología jurídica introducción a una lectura externa del derecho”, *Revista de los Tribunales de Sao Paulo*.

⁴ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 170-173.

- Legitimación del poder legal-racional: deriva de argumentos ético-racionales. Suele estar presente 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”.

En el derecho, el término *legitimación* se emplea para referirse a la norma jurídica considerada justa y necesaria, es decir, la que legitima el poder. El sistema jurídico debe estar integrado por normas que se vinculen con la idea de lo justo para que así las leyes sean respetadas por todos. Esto se traduce en que las autoridades del Estado no ejercen el poder arbitrariamente, sino que se restringen a aplicar las reglas previamente establecidas.

Por su parte, la legitimidad como característica de la norma jurídica posee dos vertientes: la legitimidad formal y la legitimidad material. La legitimidad formal requiere que la norma jurídica sea creada y sancionada bajo los lineamientos legales y parámetros establecidos dentro del ordenamiento jurídico vigente que rige al país en donde entrará en vigencia la norma jurídica para que pueda tener validez y se aplique. La legitimidad material es específica del contenido de la norma jurídica. El legislador debe asegurarse de que lo que se está estableciendo a través de la norma sea válido o justo dentro del ordenamiento jurídico o que ésta no viole una ley superior a ella o un derecho de los particulares.

Para el derecho electoral, la legitimación puede entenderse como la aceptación mayoritaria de quienes detentan el poder. Es subjetiva, en tanto que depende de la percepción que cada ciudadano tenga de sus representantes. Por tanto, puede afirmarse que la legitimidad, al asociarse con la aceptación de la ciudadanía, facilita la gobernanza. Así, es válido decir que entre más legitimado se encuentre el o la gobernante será mejor su relación con el gobernado.⁵

4. LA LEGITIMIDAD QUE NACE DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Establecida la idea de legitimidad política y jurídica, resulta necesario precisar algunas cuestiones fundamentales respecto al sistema electoral mexicano, pues en él están insertos los procesos para acceder al poder de manera legal en el Estado mexicano.

La protección de los derechos políticos ha sido una tarea que se perfecciona constantemente desde las reformas constitucionales de 1986, que dieron lugar a la creación de un nuevo Código Federal Electoral y a la instalación

⁵ Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Manual de Derecho Electoral*, p. 12. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>

del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Este último se vio fortalecido en 1989 y 1990, al nacer a la vida jurídica la autoridad administrativa electoral: el Instituto Federal Electoral.

Al constituirse en 1996 el Tribunal Federal Electoral, se incorporó al Poder Judicial de la Federación este tema. Dentro de sus atribuciones se encuentra resolver de manera definitiva las impugnaciones, llevar a cabo el cómputo final y declarar la validez de las elecciones. Los tribunales electorales, desde su nacimiento, se dieron a la tarea de interpretar el contenido de los derechos políticos de la ciudadanía. Al hacerlo, han sentado precedentes en distintas direcciones; han protegido la democracia representativa, la inclusión, la paridad, la interculturalidad, la igualdad, siempre tratando de innovar en la aplicación de los principios que rigen sus actuaciones, apegándolos a la realidad social, política y jurídica.

Valdés⁶ considera que los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular los siguientes aspectos y etapas de los procesos de votación: ¿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?

De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE),⁷ a nivel federal el sistema electoral mexicano se integra por el citado instituto, en su carácter de autoridad administrativa regulada en el artículo 41 de la Constitución Federal. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, autoridad jurisdiccional, se encuentra regulada por el artículo 99 del citado ordenamiento legal. La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, por su parte, es un organismo especializado de la Procuraduría General de la República encargado de investigar los delitos electorales.

Las referidas instituciones participan en el único proceso de legitimación del poder en México: el proceso electoral reconocido por la constitución. La Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LGIPE) lo define como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos. Tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federal como de las entidades federativas, los

⁶ Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática número 7 del INE*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016, pp. 13-15.

⁷ Instituto Nacional Electoral (INE), *Sistema Político Electoral Mexicano*. [Consulta: 22 de agosto, 2017]. Disponible en: <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/sistema-politico-electoral/>

integrantes de los ayuntamientos en los estados de la república y los jefes delegacionales en la Ciudad de México.

En dicho proceso electoral, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),⁸ como órgano especializado, resolver controversias en esa materia, así como proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos; es decir, impartir justicia en el ámbito de su competencia. Entre sus actividades específicas está resolver de las impugnaciones a las elecciones de presidente de la república, gobernadores, diputados federales y senadores electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, así como efectuar el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al presidente electo.

Cabe mencionar que en escenarios de diversidad cultural el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁹ al resolver los conflictos de su competencia, ha sostenido que se deberán tomar en consideración diversos principios que nacen del ejercicio jurisdiccional, y son reconocidos a nivel internacional como derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas en materia política. Uno de estos derechos se traduce en la posibilidad de aplicar los pueblos y comunidades originarios sus sistemas normativos en la resolución de conflictos electorales internos. En consecuencia, el juzgador queda comprometido a explorar opciones que permitan a instituciones jurídicas comunitarias ejercer el derecho a la autonomía; es decir, los Tribunales Electorales podrían, en un momento dado, solicitar alternativas de solución en conflictos jurídico electorales de estos pueblos a sus propias asambleas comunitarias, donde las decisiones son tomadas y respetadas por la mayoría. Este hecho podría, formal y materialmente, legitimar una decisión judicial.

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 pueblos originarios requiere no solamente de las formalidades que establecen los ordenamiento jurídicos sino además de otros componentes como el dialogo, la interacción, la inclusión y el respeto de las diferencias culturales.

Estos componentes forman parte del discurso intercultural, que se presenta en la ciencia jurídica como un enfoque que rompe 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

⁸ Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Federación, ¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?, p. 31. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>

⁹ Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Guía de actuación para Juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, p. 66. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>

las comunidades, pueblos, grupos, sectores y naciones que puedan existir dentro de un Estado, Federación o Confederación.

En general, se puede afirmar que la legitimación que proviene de una resolución judicial en materia electoral es entonces meramente formal, puesto que no implica la aceptación del colectivo. Asimismo, en escenarios de diversidad cultural en los que cada pueblo cuenta con su propia forma de validar y elegir a sus representantes, es un reto para el sistema de justicia electoral legitimar a una autoridad municipal mediante una sentencia.

5. LA COMPLEJIDAD DE LOS CONTEXTOS SOCIAL, POLÍTICO Y JURÍDICO DEL MUNICIPIO DE CHENALHÓ

La creación de municipios indígenas, desde la lectura política, puede explicarse como una estrategia de inclusión y respeto a las diferencias, a veces exitosa y congruente con la política estatal. Sin embargo, en el contexto chiapaneco en general, y en específico del municipio de Chenalhó, su origen es diferente y enfrenta otros retos.

El desafío más grande de la municipalización indígena en Chiapas ha sido, sin duda, la diversidad cultural, pues al interior de esos municipios conviven diferentes comunidades, que tienen rasgos en común y marcadas diferencias, relacionadas con el lenguaje, la religión, la cosmovisión, y los usos y costumbres. Esto repercute en el tema del control político, pues las comunidades de estos municipios cuentan con sus propias normas y mecanismos de solución de conflictos. Por lo tanto, no es extraño pensar en que pugnen por el respeto de éstos y los defiendan.

Para aclarar la cuestión, y con el afán de entender mejor la legitimación de la autoridad municipal e identificar algunas variables que inciden en ella y que condicionan la justicia electoral, en el caso concreto de la legitimación en el cargo de presidenta municipal de la ciudadana Rosa Pérez, a continuación, se describe el contexto social, político y jurídico de Chenalhó Chiapas.

Chenalhó significa en tzotzil “agua de la caverna”. Este municipio cuenta con aproximadamente 96 localidades con presencia de dos pueblos originarios tsotsil y tseltal. Pertenece a la zona de los altos de Chiapas. Sus pobladores son aproximadamente noventa por ciento de origen Tsotsil (uno de los pueblos reconocidos y protegidos por la Constitución Chiapaneca como indígena).¹⁰ En la cosmovisión del pueblo tsotsil, el mundo se representa con tres estratos principales: el cielo, la tierra y el inframundo. El inframundo es la base del

¹⁰ 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, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón, mocho, jacalteco, chuj y kanjobal.

mundo; en medio se encuentra la tierra (*Osil-balami*), el mundo del hombre y arriba está *Winajel*, el cielo.¹¹

Se erigió el municipio en la década de los treinta, originalmente bajo la denominación de San Pedro Chenalhó. Por decreto promulgado el 13 de febrero de 1934, siendo gobernador constitucional del estado Victorico R. Grajales, se modifica la denominación a Chenalhó. Desde tiempo inmemorial, el poder económico, político y social del municipio lo ejercieron caciques, al extremo que existió un ejido formado exclusivamente por mestizos, todos ellos profesionistas, maestros de escuela, abarroteros, dueños del único hotel del pueblo. Incluso, uno de sus más conspicuos miembros fue en su momento subprocurador de justicia del estado.¹²

Por mucho tiempo fue considerado un bastión priista, pues votaba 100% de sus electores a favor del partido en el gobierno, aunque no supieran leer y ni siquiera fueran a las casillas de votación. En 1978 apareció un partido de oposición: el Partido Socialista de los Trabajadores. Este hecho ocasionó innumerables enfrentamientos en la vida cívica. En la década de los ochenta, 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. Se organizaron invasiones y se desencadenó una lucha entre católicos y evangélicos que provocó expulsiones de comunidades enteras.

En la década de los noventa, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional se estableció en varias de sus comunidades. A consecuencia de ello, apareció una lucha política que incluye denuncias de fraude electoral en contra del gobierno. Como respuesta, la correspondiente persecución de representantes cardenistas hasta encarcelar algunos durante la administración del gobernador José Patrocinio González Garrido.

En 1994 se celebraron elecciones federales, y en 1995 se celebraron elecciones estatales. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) llamó al abstencionismo. En Chenalhó, el ayuntamiento quedó conformado por primera vez de manera mixta. Al frente, un presidente municipal priista, seis regidores del partido gobernante y cuatro regidores de minoría relativa, los cuatro del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

Fernández¹³ señala que, en 1996, dada la simpatía con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), diversas comunidades rompieron relación con los gobiernos Federal y Estatal. Surgió en abril de ese año el autodenominado Consejo Municipal Autónomo de San Pedro Polhó. Esta organización era

¹¹ Murillo Licca, Daniel, *Atlas de culturas del agua en América latina y el Caribe. Pueblos indígenas de México y agua: tzotziles*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2011.

¹² "Situación política de Chenalhó", *Nexos*, 2007. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=12392>

¹³ Fernández Christlieb, Paulina, "El EZLN y la GBI en Chiapas: derechos indígenas contra corporaciones transnacionales", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, núm. 189. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118910>

paralela al Ayuntamiento Municipal de Chenalhó. De igual forma, aparecen abiertamente grupos paramilitares, aparentemente financiados por el gobierno. Esto provocó divisiones en los pueblos, y presionó a familias en bases de apoyo zapatistas para que salieran de su organización.

En mayo de 1997, la presión se tradujo en quema de casas, desalojos de la población, y homicidios. El día 22 de diciembre de ese año, en Acteal, comunidad que está a 25 minutos a pie de la sede del Consejo 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, el hecho violento tuvo sus consecuencias políticas inmediatas con 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.

Sólo con los acontecimientos antes descritos, se advierte la complejidad de la vida política del municipio, pues en él conviven localidades y comunidades cuyos pobladores por décadas han luchado por el control de la región. Esto ha provocado divisionismo y ha dificultado los procesos de legitimación de la autoridad municipal.

Los responsables de los actos violentos en la zona han sido en una época los comuneros y los ejidatarios; en otra, los priistas católicos y los protestantes cardenistas; más tarde, los zapatistas y los paramilitares, las abejas y las máscaras rojas; el gobierno, por medio del ejército, la policía federal o el mando único. Lo cierto es que lograr la legitimidad de una autoridad municipal es un verdadero reto.

El conflicto territorial que se ha sostenido desde hace más de cuarenta años con el municipio vecino de Chalchihuitan, y que a finales del 2017 el Tribunal agrario resolviera a su favor, demuestra la inestabilidad política de la región. En este tema de naturaleza agraria, se ha provocado la movilización de aproximadamente cinco mil personas que deberán dejar voluntariamente sus tierras. Han sobrevivido la incursión de grupos paramilitares y el bloqueo permanente de los caminos, las cuales fueron una medida de presión e intimidación durante el pleito.

La legitimidad de la autoridad municipal en Chenalhó depende entonces de diferentes variables. Por ello es difícil que una resolución judicial en materia electoral realmente termine con un conflicto de este tipo en la región. Generar un consenso para elegir a la autoridad municipal entre todas las comunidades bajo la suerte de un sistema normativo interno sería una buena opción; pero para ello se requiere del esfuerzo de la autoridad electoral para llegar a acuerdos con todos los involucrados. Esto involucra la promoción del respeto a las diferencias y la consulta directa para identificar la voluntad del colectivo.

Los Acuerdos de San Andrés, que se firmaron el 16 de febrero de 1996 entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno Federal, nos presentan una idea de las aspiraciones de una parte de las comunidades de Chenalhó. Su objetivo central era terminar con la relación de subordinación, desigualdad, discriminación, pobreza, explotación y exclusión política de los pueblos y comunidades. Con esa finalidad, se planteó un nuevo marco jurídico que contemplaría el reconocimiento en la Constitución de los derechos de los pueblos originarios, no sólo derechos individuales, de personas, sino derechos colectivos, de pueblos.

Dentro de los compromisos y propuestas, se encontraba el reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, así como de su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía, ampliar la participación y representación política, el reconocimiento de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, garantizar el pleno acceso de los pueblos indios a la justicia del Estado, a la jurisdicción del Estado y el reconocimiento de los sistemas normativos internos de los pueblos indios y promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas. Hasta la fecha se espera el cumplimiento de estas aspiraciones.

6. ACERCAMIENTO A LOS SISTEMAS NORMATIVOS ELECTORALES INTERNOS DE CHENALHÓ

Para explicar los procesos de legitimación de la autoridad municipal en Chenalhó se requiere de una breve exposición de las normas internas que se utilizan para la elección de sus autoridades. Estos procesos carecen de reconocimiento por el orden jurídico positivo vigente, pero los utilizan los partidos políticos con presencia en el municipio. Están ligados al sistema de cargos y al sistema normativo en general que utilizan en la toma de decisiones.

El sistema de cargos¹⁴ organiza e integra la vida comunal. Sus normas y oficios son factores importantes para la construcción de la autonomía. Es una forma compleja de autogobierno local que en muchas comunidades forma parte de los llamados “usos y costumbres”. 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 a través de los siglos, que ha probado su flexibilidad, coherencia y capacidad de coexistir con el Estado moderno.

¹⁴ Carlsen, Laura, “Autonomía indígena y usos y costumbres: innovación de la tradición”, *Revista Chiapas*, núm. 7. [Consulta: 15 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.revistachiapas.org/No7/ch-7carlsen.html>

Sierra,¹⁵ en relación con el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, expresa que constituyen 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. Asimismo, afirma 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 son 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, de acuerdo con los usos y costumbres, en opinión de Burguete,¹⁶ es el siguiente. Según el número de partidos políticos contendientes, se celebran plebiscitos en los cuales 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 bajo las siglas del partido, para luego ser votados en la elección constitucional. Este municipio integra a su ayuntamiento con dos cuerpos de autoridades: los constitucionales y los tradicionales, que incluyen un gobernador tradicional y un alcalde tradicional.

Cabe mencionar 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 los acuerdos 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.

Ahora bien, los sistemas normativos internos como mecanismo de elección de autoridades municipales indígenas constitucionales, como es el caso del presidente o presidenta, no se encuentran reconocidos en ningún ordenamiento jurídico de manera expresa. La Constitución Política de Chiapas establece el compromiso del Estado de proteger y promover los sistemas normativos y formas de organización social, política y económica de las comunidades

¹⁵ Sierra, María Teresa, "Conflicto cultural y derechos humanos: en torno al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas", *Rebelión*, 28 de junio, 2001. [Consulta: 15 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.rebelion.org/hemeroteca/cultura/conflicto_cultural280601.htm

¹⁶ Burguete Cal y mayor, Araceli, "Crisis política en municipios indígenas de Chiapas: soluciones autonómicas", *Chiapas Paralelo. Portal de noticias*, 9 de agosto, 2016. Disponible en: <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2016/08/crisis-politica-en-municipios-indigenas-de-chiapas-soluciones-autonomicas/>

indígenas.¹⁷ No obstante, esto lo hace como parte del contexto de protección de los derechos humanos de los indígenas de Chiapas, es decir, como la sola enunciación de una acción positiva, pues carece de una legislación secundaria que defina y reconozca plenamente los procesos de legitimación de la autoridad constitucional en los pueblos originarios.

En la ley de derechos y cultura indígenas del estado de Chiapas, vigente desde finales del mes de julio de 1999, como un intento por dar respuesta a los acuerdos de San Andrés, se reconoce, en el ámbito de la competencia estatal, el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos, en toda su amplitud política, económica, social y cultural. Lo anterior fortalece la soberanía, la democracia y los tres niveles de Gobierno, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.¹⁸ Al menos eso se puede advertir de la lectura del texto legal; sin embargo, los mecanismos de elección de cada pueblo originario no se definen aún. Por lo tanto, no se ha reconocido legalmente ninguno.

En la ley electoral local, tampoco se encuentra una salida a esta problemática, pues carece de un procedimiento aplicable a elecciones por usos y costumbre. Se limita a definir el término *pueblo originario* para efectos de la participación de estos en la elección del consejo de los pueblos, órgano de representación ciudadana en las colonias del estado de Chiapas.¹⁹

Por lo tanto, en el caso del municipio de Chenalhó, los sistemas que utilizan los partidos políticos en la selección de sus candidatos sí se basan en la normatividad interna de la comunidad, al menos la de la cabecera municipal. La elección del presidente o presidenta municipal se legitima a través del sistema electoral mexicano. Dicha legitimidad sólo se entiende desde la idea de legalidad, pero nada tiene que ver con la voluntad de todo el colectivo y adolece de una crisis de credibilidad. Lo anterior dado que existe al interior de Chenalhó un fuerte fenómeno de faccionamiento político que data quizá desde su fundación y se acrecienta e impide que sea posible un diálogo entre todos los involucrados.

¹⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Título I, Capítulo II. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>

¹⁸ Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, artículo 5. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>

¹⁹ “Código de Elecciones y participación ciudadana del estado de Chiapas”, *Congreso Chiapas*. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>

7. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO DESDE EL ENFOQUE INTERCULTURAL DEL DERECHO

La interculturalidad se entiende como el derecho a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y 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.²⁰ 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 a la presidenta municipal ante la comunidad.

Tomando en cuenta los contextos social, político y jurídico de Chenalhó descritos con anterioridad, a continuación, de manera breve, se narran los hechos del caso. Rosa Pérez fue electa para encabezar la planilla municipal del Partido Verde Ecologista de México, mediante plebiscito realizado de conformidad con el sistema normativo interno de Chenalhó. Se registró ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas como su candidata. Obtuvo el triunfo con 6959 votos frente a 6159 de su rival del PRI, por lo que se le entregó constancia de mayoría y 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 la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, al presidente del Congreso del Estado y a un diputado local (ambos afiliados al Partido Verde Ecologista) los sustrajo un grupo de habitantes del municipio de Chenalhó. Los trasladaron a la cabecera municipal de Chenalhó, en donde instalaron una asamblea pública en la que exigían la destitución de la alcaldesa. Expresaron que ya lo habían solicitado en diversas ocasiones, que se trataba de una decisión de todas las comunidades que integran el municipio y que el Congreso Local no hizo nada al respecto. Por lo tanto, amenazaron que en caso de que no procediera de inmediato a renunciar la presidenta, los quemarían vivos en la plaza pública.

Bajo estas circunstancias, mediante el decreto 216 emitido por el Pleno de la Sexagésima Sexta 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 ocuparla. El 6 de junio de ese año, la alcaldesa promovió un juicio para

²⁰ Dietz, Gunther y Mateos Cortés, Laura Selene, *Educación Intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Secretaría de Educación Pública, 2011, pp. 57-60.

la protección de sus derechos político electorales. Adujo como agravio que dicho decreto afecta su derecho político electoral de ser votada en su vertiente de ocupar y ejercer el cargo para el que fue electa, porque se origina de un procedimiento viciado. La sustitución tenía 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, y de los diputados Óscar Eduardo Ramírez Aguilar y 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 de la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento Interior 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 la Ley Orgánica Municipal. No existió convocatoria para la realización de alguna sesión extraordinaria en la que se analizara la supuesta renuncia, la cual tuvo que haber emitido con veinticuatro horas de anticipación. Tampoco se turnó a la Comisión respectiva, a efecto de que emitiera dictamen correspondiente. En consecuencia, tampoco hubo 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 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió ordenando la reincorporación de la ciudadana Rosa Pérez al cargo de presidenta municipal, en atención a que acreditó haber sido víctima de violencia política de género.²¹ En su resolución, la Sala Superior expone en relación a los argumentos de la actora que la enjuiciante es enfática en visibilizar que ha 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 a través de violencia física, psicológica e institucional, sin su consentimiento y como medio para liberar a los diputados retenidos.

La autoridad considera además en la resolución definitiva que en ese ámbito de violencia se le impidió y continúa imposibilitando el ejercicio del cargo para el que fue democráticamente electa y que dichos encuadran en el supuesto de violencia política de género que ofrece el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.²² Lo anterior toda vez que la violencia puede ser

²¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, expediente: 1654/2016”. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/SUP%20JDC%201654%202016.pdf>

²² Talamás Salazar, Marcela y Lascurain Sánchez de Tagle, Sofia, *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*, México, 2016, pp. 19-27.

perpetrada no sólo por el Estado o sus agentes, sino también por cualquier persona o grupo de personas. De tal manera, los Estados quedan obligados a adoptar las medidas necesarias para impedir la violación de los derechos de las mujeres y, en su caso, reparar adecuadamente la afectación a tales derechos; entre ellos, los derechos políticos.

Ahora bien, en lo que hace al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la autonomía y autodeterminación para establecer sus propios sistemas normativos internos y la forma en que habrán de gobernarse, no puede mirarse de manera independiente o aislado del derecho que tienen las mujeres a ejercer en condiciones de igualdad con los hombres funciones públicas o de toma de decisiones al interior de la comunidad, así como a vivir en un ambiente libre de violencia.

Se genera violencia en contra de una mujer que ha sido democráticamente electa al no permitirle desempeñar o mantenerse en el cargo popular. Tal situación 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, dado que se encuentran estrechamente imbricados los derechos de sufragio activo y pasivo, puede entenderse que la realización de actos encaminados a impedir o dificultar el ejercicio de un cargo público representativo, como lo sería, en vía de ejemplo, una presidencia municipal, no sólo pone 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. Lo anterior dado que, en casos extremos, se frustra el propósito de la democracia como mecanismo legitimador del poder público.

En opinión de Bustillo,²³ entre los argumentos que la autoridad electoral utiliza en la resolución judicial para acreditar su tesis se destaca el de conexión de derechos fundamentales. Sostiene que, entre el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas a la autonomía y la autodeterminación y el derecho que tienen las mujeres a ejercer funciones públicas o de toma de decisiones en condiciones de igualdad, así como a vivir en un ambiente libre de violencia, existe una conexión necesaria. Por lo tanto, los sistemas normativos internos no pueden promover violencia de género. En general, en la sentencia se argumenta que la desprotección a un derecho humano, tomando en cuenta la cosmovisión y la cultura indígena, no corresponde a los Estados democráticos modernos, ya que toda persona tiene los mismos derechos en igual dignidad.

²³ Bustillo Marín, Roselia, *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección*, México, 2014, pp. 242-245.

Pese a lo anterior, el ministro González Oropeza,²⁴ mediante voto concurrente, manifestó que si bien se acredita la violencia política de género, era competencia de una asamblea comunitaria de Chenalhó determinar la persona que debía gobernar el municipio, ya sea refrendando a la inconforme, o bien, designando a otra persona. Todo ello tenía 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.

Sierra²⁵ 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 construir 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 por el discurso internacional y nacional de los derechos humanos y los derechos de las mujeres, sino de encontrar los puentes para construir versiones más adecuadas a las realidades e historias de los pueblos que permitan fortalecer las relaciones y valores comunitarios y ofrezcan nuevas opciones para la participación de las mujeres.

Cabe mencionar que Rosa Pérez se vio obligada a promover incidente de inejecución de sentencia, ante la imposibilidad de asumir el cargo real y materialmente. Por ello, el 2 de noviembre de 2016, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió a su favor y vinculó al titular del Poder Ejecutivo, al Congreso y al secretario general de Gobierno del estado de Chiapas para que los recursos económicos que correspondieran al municipio de San Pedro Chenalhó le fueran entregados a ella y estuviera así en posibilidad de realizar actos de gobierno.

El 22 de febrero de 2017, simpatizantes de la alcaldesa, ante la imposibilidad del incumplimiento de la sentencia, irrumpieron en las instalaciones de la Presidencia Municipal de Chenalhó (que se encontraba ocupada por personas inconformes con la sentencia). Se generó un enfrentamiento con saldo de al menos dos muertos. Una vez restablecido el orden, el 14 de marzo del 2017, de manera formal Rosa Pérez se reincorporó al cargo de presidenta municipal de manera material y la autoridad Judicial Electoral tiene por cumplida la sentencia.

Ahora bien, aun cuando aparentemente todo vuelve a la normalidad en Chenalhó y la presidenta ejerce el gobierno, existen habitantes inconformes con su reinstalación. Esto puede explicarse en el sentido de que la violencia política que se ha vivido no sea de género y el rechazo por algunos sectores

²⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *op. cit.*

²⁵ Sierra, María Teresa, “Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos”, *Desacatos*, núm. 31. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n31/n31a5.pdf>

del municipio hacia su persona no sea por el hecho de ser mujer, sino como el resultado de una lucha por el control político que data desde hace más de cincuenta años. La crisis que se vive en Chenalhó tampoco se explica solamente desde la visión autonómica o intercultural del derecho, sino que tiene raíces muy profundas. Otra de las razones por las que se oponen a que la mencionada ciudadana sea presidenta municipal se asocia al partido político que avaló su candidatura, y la mantiene en el poder.

La falta de legitimidad de la presidenta se genera por el divisionismo al interior del municipio, como consecuencia de la coexistencia de comunidades autónomas, como es el caso de Polhó, Acteal y otras localidades que se autodenominan zapatistas. En expresión de esa autonomía, dichas comunidades deciden a veces no participar en los procesos electorales o luchar por el reconocimiento de sus autoridades como legales o vivir bajo sus propias reglas. Esta situación dificulta establecer sistemas normativos electorales internos que atiendan las necesidades políticas del colectivo.

8. REFLEXIONES FINALES

Una crisis de legitimidad 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 comunidades. El derecho es un medio de legitimación del poder político que pretende evitar el clima de inseguridad y de tensión.

El ejercicio del poder político requiere del consentimiento social para todo aquello que se realiza. Esto implica que quienes detentan el poder deben pensar con anticipación cual será el método para sentirse legitimados en lo que hacen, pues ello equivale a estar certificado por el pueblo en la toma de decisiones.

La legitimidad que se adquiere en un cargo público representativo en municipio indígena cuando, a consecuencia de la ejecución de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le reincorpora al cargo, resulta meramente formal, pues no implica la aceptación del colectivo. En los municipios de este tipo en Chiapas, coexisten diferentes comunidades y pueblos originarios, cada uno con su propio contexto social, político y jurídico, y con sus propios sistemas normativos. Dentro de estos últimos pueden incluirse los relativos a los procesos para validar y elegir a sus representantes.

En Chiapas se carece de una legislación secundaria que defina y reconozca plenamente los procesos de legitimación internos de los pueblos originarios, salvo para el caso de sus autoridades tradicionales. La Constitución Política local solamente establece el compromiso de proteger y promover los siste-

mas normativos y las formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas, como parte del contexto de protección de los derechos humanos de los indígenas.

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos se reconoce en la ley de derechos y cultura indígenas del estado de Chiapas; sin embargo, los mecanismos de elección de cada pueblo originario no se definen aún. Por su parte, en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas tampoco existe un procedimiento aplicable a elecciones por usos y costumbres.

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. Dichos valores en estos momentos cuentan con una ponderación mayor que todos los derivados de la libre autodeterminación.

Ahora bien, aun cuando mediante el cumplimiento de la sentencia en el caso Chenalhó todo debía volver a la normalidad, existen habitantes inconformes con su reinstalación. Esto puede explicarse en el sentido de que la violencia política en realidad no es de género, y que el rechazo de algunos sectores hacia la alcaldesa no se deba al hecho de ser mujer, sino que es el resultado de la suma de diversas variables relacionadas con la búsqueda del control político.

Esta crisis de legitimidad que se vive en Chenalhó rebasa la explicación basada en el ejercicio y la defensa de la autonomía indígena o en el enfoque intercultural del derecho. La falta de legitimidad de la presidenta se genera por el divisionismo al interior del municipio, como consecuencia de la coexistencia de comunidades autónomas. Esta situación dificulta establecer un solo sistema normativo electoral interno que atienda las necesidades políticas de los diferentes colectivos.

En el caso de la ciudadana Rosa Pérez, se aplicó el modelo oaxaqueño de toma de decisiones mediante consulta en asamblea general de la comunidad respecto de quién debe ser *múncipe*. Esto parece en el papel una buena opción, por el hecho de que los acuerdos en las comunidades surgen después de largas discusiones o que la elección de autoridades resulta de votaciones abiertas y públicas. Sin embargo, dado el contexto social y político de Chenalhó, esto resulta complicado, de inicio, por la representación de todas las comunidades en una asamblea, pues muchas de ellas viven en constante conflicto y no existe posibilidad de acercamiento entre sus autoridades.

Es urgente terminar con el faccionamiento político del municipio. Para que la autoridad sea considerada legítima, se requiere implementar mecanismos de diálogo entre las comunidades que lo integran, dejando a un lado

las estructuras partidistas y religiosas. Mediante políticas públicas como la de justicia restaurativa se puede lograr el acercamiento y el entendimiento con miras a construir un procedimiento de elección de representantes a cargos públicos municipales que sea aceptado por todas y todos los habitantes de Chenalhó.

Las instituciones que podrían impulsar esta tarea son el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Una vez alcanzados los acuerdos en el método de elección, resultará indispensable su incorporación al orden jurídico vigente en Chiapas.

Otro aspecto que puede contribuir a liberar la tensión política es el cumplimiento por parte del gobierno federal y local de los acuerdos de San Andrés, que son la expresión del sentir de una buena parte de los pueblos originarios.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Burguete Cal y mayor, Araceli, “Crisis política en municipios indígenas de Chiapas: soluciones autonómicas”, *Chiapas Paralelo. Portal de noticias*, 9 de agosto, 2016. Disponible en: <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2016/08/crisis-politica-en-municipios-indigenas-de-chiapas-soluciones-autonomicas/>
- Bustillo Marín, Roselia, *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección*, México, 2014.
- Carlsen, Laura, “Autonomía indígena y usos y costumbres: innovación de la tradición”, *Revista Chiapas*, núm. 7. [Consulta: 15 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.revistachiapas.org/No7/ch7carlsen.html>
- Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Manual de Derecho Electoral*, p. 12. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>
- “Chiapas: 12 pueblos originarios y 1.7 millones de indígenas”, *Diario de Chiapas*. [Consulta: 22 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.diariodechiapas.com/landing/chiapas-12-pueblos-originarios-1-7-millones-indigenas/>
- “Código de Elecciones y participación ciudadana del estado de Chiapas”, *Congreso Chiapas*. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, título I, capítulo II. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>
- Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Guía de actuación para Juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>
- Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación? Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>
- Dietz, Gunther y Mateos Cortés, Laura Selene, *Educación Intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Secretaría de Educación Pública, 2011.

- Fernández Christlieb, Paulina, “El EZLN y la GBI en Chiapas: derechos indígenas contra corporaciones transnacionales”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, núm. 189. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118910>
- Instituto Nacional Electoral (INE), *Sistema Político Electoral Mexicano*. [Consulta: 22 de agosto, 2017]. Disponible en: <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/sistema-politico-electoral/>
- Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, artículo 5. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>
- Murillo Licea, Daniel, *Atlas de culturas del agua en América latina y el Caribe. Pueblos indígenas de México y agua: tzotziles*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2011.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=N53t0Dx>
- Sabadell, Ana Lucía, “Manual de sociología jurídica introducción a una lectura externa del derecho”, *Revista de los Tribunales de Sao Paulo*.
- Sierra, María Teresa, “Conflicto cultural y derechos humanos: en torno al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas”, *Rebelión*, 28 de junio, 2001. [Consulta: 15 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.rebelion.org/hemeroteca/cultura/conflicto_cultural280601.htm
- Sierra, María Teresa, “Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos”, *Desacatos*, núm. 31. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n31/n31a5.pdf>
- “Situación política de Chenalhó”, *Nexos*, 2007. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=12392>
- Talamás Salazar, Marcela y Lascurain Sánchez de Tagle, Sofía, *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*, México, 2016.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, expediente: 1654/2016”. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/SUP%20JDC%201654%202016.pdf>
- Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática número 7 del INE*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.