



Sistemas **normativos** internos

Así como las diferentes sociedades tienen reglas que regulan su comportamiento y que se denominan sistemas normativos, los pueblos indígenas también han construido, a través de generaciones, un conjunto de normas jurídicas orales de carácter tradicional que reconocen como válidas y que utilizan para regular sus actos públicos y resolver sus conflictos.

El propio TEPJF ha advertido que los pueblos y comunidades indígenas “tienen la facultad de autodisposición normativa, en virtud de la cual pueden emitir sus normas jurídicas para regular las formas de convivencia interna” (Tesis XXVII/2015. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA). Por ello, en caso de conflictos o ausencia de reglas consuetudinarias aplicables, deben ser los propios pueblos y comunidades, a través de sus autoridades tradicionales competentes y de mayor jerarquía conforme a su sistema, los que emitan las reglas que, en su caso, se aplicarán para solucionar el conflicto o solventar las lagunas normativas. De esta manera se ve reflejado el respeto a las normas internas y su equivalencia frente al derecho legislado formalmente por el Estado, tal como lo ha señalado la Sala Superior del TEPJF:

el derecho indígena no debe ser considerado como simples usos y costumbres, que conforme al sistema de fuentes del derecho, constituyen una fuente subsidiaria y subordinada, pues se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una relación de coordinación. Por tanto, el sistema jurídico mexicano se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el derecho se integra tanto por el derecho legislado formalmente por el Estado, como por el derecho indígena, generado por los pueblos indígenas y las comunidades que los integran (Tesis LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO).

Este respeto a las reglas, instituciones y procedimientos para la designación de las autoridades indígenas es necesario para que sea efectivo el derecho a la libre determinación y a la autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social (Artículo 8 del Convenio 169 de la OIT; artículos 4, 5 y 20 del DNUDPI, y artículos III y VI de la DADPI).

Cabe señalar que el ejercicio efectivo del derecho a la libre determinación requiere no solamente del respeto a las reglas propias para la designación de las

autoridades, sino que el ejercicio de tal autoridad se realice con base en las normas jurídicas propias y sin necesidad de que estas se adecúen a los sistemas electorales ordinarios del Estado.

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación, es decir, a decidir sus formas de gobierno y perseguir, sin injerencias externas, su desarrollo económico, social y cultural.

El reconocimiento del derecho que tienen los pueblos a elegir a sus representantes de forma distinta al común de la población ha propiciado que se les dé un trato específico por parte de las autoridades electorales, con el objetivo de fortalecer la participación y representación política de los pueblos indígenas.

En la práctica, el ejercicio de los derechos político-electorales de los indígenas se ejerce en dos ámbitos:

- Externo. Se trata de las elecciones federales (para presidente de la República, diputados federales y senadores), en las que votan y son votados a través del sistema de partidos, al igual que en las elecciones locales (gobernadores, jefe de gobierno, diputados locales y, en ciertos casos, autoridades municipales).
- Interno. Es el caso de la mayoría de las elecciones municipales, que pueden celebrarse bajo los sistemas normativos internos o a través del sistema de partidos, con participación previa de un mecanismo interno de la comunidad.

La complejidad de la situación de las comunidades indígenas en el país deriva, en parte, de la ausencia de legislación especial a nivel estatal que reconozca sus derechos políticos. Por ello, es común la presencia de los sistemas mixtos, en los que, al tener que participar en las elecciones de las autoridades municipales a través del sistema de partidos, las comunidades eligen internamente a la persona que va a ser candidato del partido que los representará para las elecciones constitucionales.

Cabe señalar que el TEPJF ha determinado que la ausencia de la legislación que reconozca el derecho de las comunidades indígenas a elegir sus autoridades bajo los sistemas normativos internos no puede ser obstáculo para su ejercicio del derecho a la libre determinación. En el caso Cherán, los integrantes de una comunidad indígena purépecha de Michoacán solicitaron la celebración de sus elecciones bajo sus propios usos y costumbres, posibilidad que les fue negada por las autoridades locales, para quienes la ausencia de una regulación específica (reconocimiento en las leyes

locales de elegir a las autoridades municipales mediante sus prácticas y reglas) se traducía, para todo efecto, en la carencia del derecho. El TEPJF, en cambio, señaló que la inexistencia de una ley secundaria no constituye causa justificada para impedir el ejercicio de los derechos humanos. En consecuencia, determinó que

la implementación eficaz de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente exige el reconocimiento y la aceptación de las costumbres, el derecho consuetudinario y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, en especial en lo que respecta a la determinación de sus formas de organización y en la determinación de sus autoridades (SUP-JDC-9167/2011).

Por ello, consideró que, ante la ausencia de la regulación legal del derecho de autodeterminación, las autoridades del Estado tienen la obligación de, en cumplimiento con el mandato constitucional, remover los obstáculos existentes y establecer las vías para garantizar su ejercicio en la práctica (Tesis XXXVII/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL DE SUS DERECHOS, DEBE APLICARSE LO DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES).

En un caso similar, mediante la solicitud realizada por la comunidad de Ayutla de los Libres, Guerrero, la Sala Superior determinó que la consulta a las comunidades debe realizarse en las asambleas comunitarias, bajo el sistema normativo interno (SUP-REC-193/2016; similar criterio fue sostenido en el caso San Luis Acatlán, Guerrero, SUP-JDC-1740/2012).

En las entidades en las que la legislación reconoce a los sistemas normativos internos, las comunidades no tienen obstáculos para el ejercicio del derecho a autogobierno, ya que pueden determinar las formas de elección de sus autoridades. Es importante tener en cuenta que las formas, costumbres y reglas para la elección de las autoridades indígenas, así como su estructura, varían mucho entre las comunidades, incluso al interior de la misma etnia. Asimismo, en muchas ocasiones reflejan una simbiosis entre los cargos del orden civil y religioso, usualmente teniendo como fundamento de la participación la obligación de cumplir con el servicio comunitario (tequio) y reconociendo a la asamblea comunitaria como el órgano superior.

A continuación, se abordan algunos de los elementos más comunes de los sistemas normativos internos.

La asamblea comunitaria

Uno de los espacios fundamentales en la vida colectiva indígena es la asamblea, pues a través de ella se nombran a las autoridades y se toman decisiones importantes acerca de la organización municipal, uso del territorio y los demás recursos naturales. Las asambleas se pueden llevar a cabo periódicamente en días establecidos o pueden ser convocadas con una finalidad específica, con distintos niveles de formalidad (en cuanto a la convocatoria, verificación de la asistencia o registro de acuerdos). La asistencia a las sesiones suele ser obligatoria para las familias, que deben enviar a un representante (hay que recordar que para la mayoría de las comunidades indígenas los derechos de participación son colectivos, de familia, y no individuales).

El TEPJF ha resaltado que la asamblea general es la máxima autoridad en las comunidades indígenas. En concreto, se ha explicado que

en los sistemas normativos indígenas la asamblea general comunitaria es el órgano máximo de decisión al cual le corresponde tomar las determinaciones que resultan trascendentes para la comunidad, al integrarse con los ciudadanos mayores de edad que se encuentren en ejercicio de sus derechos comunitarios (SUP-REC-861/2014).

Es importante tener en cuenta que el rol de la asamblea va más allá del nombramiento de autoridades o la toma de decisiones en los diversos ámbitos de la vida de la comunidad. La asamblea tiene también funciones legislativas, ya que es el órgano encargado de determinar las reglas para la elección o la misma toma de decisiones. El TEPJF ha reconocido esa función de la asamblea de modo que

el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría (Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO).

Así, al ser la asamblea comunitaria una institución estratégica de los pueblos indígenas, resulta importante promover el respeto a sus decisiones como un espacio fundamental para la autorganización y el autogobierno de estos colectivos, debiendo respetar en todo momento la voluntad de la asamblea comunitaria, puesto que es el máximo órgano de autoridad y de toma de decisiones.

El sistema de cargos

El sistema de cargos es un escalafón que recorren las y los comuneros durante toda su vida y, ordinariamente, el nombramiento lo hace la asamblea general comunitaria. Generalmente, el ejercicio de los cargos es considerado un servicio a la comunidad y su realización es obligatoria a partir de los 18 y hasta cumplir los 60 años. Los cargos se ejercen en nombre de la familia (no a título propio), por lo que en su desempeño se pueden incorporar los diversos integrantes de la misma. Asimismo, se trata de un sistema de escalafón, en el cual los integrantes de la comunidad van “ascendiendo” para ejercer los cargos de cada vez mayor responsabilidad (TEPJF, 2014, 22-3).

Por supuesto, el sistema de cargos puede variar notablemente de una comunidad a otra, pero puede afirmarse que, fundamentalmente, se basa en dos principios: escalafón y tequio. Con frecuencia, es un sistema complejo de los cargos administrativos y religiosos.

La organización ritual de cada comunidad está representada por el sistema de cargos, que [...] tiene también importantes consecuencias en la organización política del grupo. En dicho sistema, los miembros de la colectividad ocupan rotativamente puestos jerárquicos asociados con el cuidado de distintos santos católicos, a través de los cuales adquieren prestigio social y autoridad frente al resto de la colectividad para desempeñar funciones públicas. El sistema de cargos promueve la integración social de la comunidad indígena en varios sentidos: la participación en él define las fronteras de pertenencia a la comunidad, ya que sólo sus miembros pueden hacerlo; participar implica y expresa valores compartidos, y, al menos en apariencia, el sistema parece contribuir a evitar la concentración de riqueza en manos de algunos miembros de la comunidad, ya que los cargos más importantes suponen mayor gasto para quien los ocupa (Obregón 2003, 18-19).

Así, el poder político comunal se expresa “a través de los sistemas de cargos que comprenden autoridades, comisiones y comités, tanto civiles como religiosos” (TEPJF, 2014, 22-3).

El tequio

El tequio (también llamado faena) es el trabajo colectivo que realizan los integrantes de las comunidades como contribución al bien común. Es una expresión de solidaridad y unidad de la comunidad y, al mismo tiempo, una obligación cuyo cumplimiento es indispensable para la participación en la toma de decisiones. El tequio se realiza

por familia (recordemos la prioridad de los derechos colectivos), aunque las reglas específicas en cuanto a la carga de trabajo, su periodicidad o posibilidad de una contribución monetaria que lo sustituya pueden variar entre las distintas comunidades.

La regulación del tequio como una condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos es relevante para la protección de los derechos individuales de los integrantes de las comunidades indígenas. Por ello, el TEPJF ha establecido que el tequio

debe cumplir con los elementos de proporcionalidad, equidad y razonabilidad al momento de su realización. Asimismo, no debe convertirse en imposición de cargas o restricciones más allá de las indispensables para el funcionamiento de la citada práctica consuetudinaria (Tesis XIII/2013. USOS Y COSTUMBRES. EL TEQUIO DEBE RESPETAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA)).