Suprema Corte
de Justicia de la Nación

Colección de Cuadernos
Nueva Perspectiva de la Justicia en México

Participación política
de las mujeres, pluralismo jurídico y autogobierno indígena

Bases conceptuales, experiencias estatales y mecanismos interculturales de armonización electoral

María del Refugio Monreal Ávila

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis

7

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación

PO
E670.113
N838n V.7

Monreal Ávila, María del Refugio, autora

Participación política de las mujeres, pluralismo jurídico y autogobierno indígena : bases conceptuales, experiencias estatales y mecanismos interculturales de armonización electoral / María del Refugio Monreal Ávila ; esta obra estuvo a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2026.

1 recurso en línea (108 páginas : cuadros). -- (Colección de cuadernos. Nueva perspectiva de la justicia en México ; 7)

Material disponible solamente en PDF.

ISBN 978-607-552-579-2 (Obra completa)
ISBN 978-607-552-594-5

1. Justicia – Reforma constitucional – Análisis – México 2. Participación ciudadana – Mujeres indígenas – Aspectos jurídicos – México 3. Proceso electoral – Entidades federativas – Estudio de casos 4. Autodeterminación de los pueblos indígenas 5. Pluralismo jurídico 6. Proceso electoral I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis II. t. III. ser.
LC HQ1236.5M6

Primera edición: septiembre de 2026

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte
de Justicia de la Nación

Colección de Cuadernos
Nueva Perspectiva de la Justicia en México

Participación política

de las mujeres, pluralismo jurídico y autogobierno indígena

Bases conceptuales, experiencias estatales y mecanismos interculturales de armonización electoral

María del Refugio Monreal Ávila

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis

7

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministro Hugo Aguilar Ortiz
Presidente

Ministra Lenia Batres Guadarrama
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministra María Estela Ríos González
Ministro Giovanni Azael Figueroa Mejía
Ministro Irving Espinosa Betanzo
Ministro Arístides Rodrigo Guerrero García
Ministra Sara Irene Herrerías Guerra

Contenido

9 Semblanza de la autora
11 Presentación
13 Introducción

19 **I. Perspectiva de género, paridad sustantiva y participación política de las mujeres indígenas**
26 A. La paridad negociada como punto de partida, no como meta

29 **II. Pueblos, comunidades indígenas y derecho a la diferencia**

35 **III. Autodeterminación, autogobierno y pluralismo jurídico**

43 **IV. Asambleas comunitarias y sistemas normativos indígenas**
49 A. ¿Por qué la asamblea comunitaria debe tratarse como autoridad electoral?

51 V. Oaxaca como antecedente institucional de armonización

56 A. El Catálogo de Oaxaca: un instrumento de certeza entre dos sistemas electorales

59 VI. Chiapas, Guerrero y Michoacán: tres rutas, tres tensiones y tres aprendizajes

61 A. Chiapas: la transición de régimen y el acompañamiento institucional

64 1. Oxchuc: transición de régimen, paridad negociada y mediación institucional

65 B. Guerrero: justicia restaurativa y mediación intercultural

68 1. Ayutla y Ñuu Savi: dos diseños comunitarios para una misma ruta de autonomía

68 C. Michoacán: la autonomía judicializada y sus riesgos

71 1. Presupuesto directo: autonomía material y riesgo de fragmentación

75 VII. Hacia una ruta estatal de armonización electoral

79 A. Homologar las leyes locales para que dejen de contradecirse

81 B. Crear, dentro de los institutos electorales, un área que sepa leer la diferencia

82 C. Construir un catálogo que dé certeza a ambos sistemas

84 D. Ordenar, paso a paso, la transición de un régimen a otro
85 E. Convertir la paridad en condición de validez de la asamblea
86 F. Resolver por diálogo antes que por litigio
91 1. Qué puede resolver la mediación intercultural y qué límites no debe cruzar
91 G. Vigilar los recursos sin imponer controles ajenos
93 H. Aprender de la experiencia y corregir el rumbo

95 **VIII. Conclusiones**
97 Autonomía comunitaria, derechos humanos, paridad sustantiva y justicia intercultural

101 Fuentes bibliográficas

Semblanza de la autora

María del Refugio Monreal Ávila es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas y Maestra en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México; es Candidata a doctora por la Máxima Casa de Estudios, donde actualmente cursa el Doctorado en Derecho, y cuenta con una especialidad en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por el Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República. Perteneció a la estructura del IFE-INE durante 29 años (1991-2020). Se desempeñó como secretaria auxiliar I en la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ha desarrollado una trayectoria en derecho electoral, perspectiva de género y sistemas normativos indígenas; es autora del ensayo «Participación de la mujer oaxaqueña en las elecciones por sistemas normativos indígenas», distinguido con el primer lugar en el Primer Concurso Nacional e Internacional de Ensayo en torno a la Participación Política de las Mujeres en México (TEPJF, 2016). Actualmente funge como Secretaria Técnica de Formación y Supervisión del Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Poder Judicial de la Federación.

Presentación

Este cuaderno analiza un tema que ha cobrado centralidad de forma vertiginosa en el derecho electoral mexicano: la coexistencia entre el sistema electoral del Estado y los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas. Se inscribe en la Colección de Cuadernos "Nueva Perspectiva de la Justicia en México" concebida como una obra de divulgación jurídico-institucional, dirigida a autoridades electorales, a legisladoras y legisladores locales, a órganos jurisdiccionales, a autoridades comunitarias y a las personas interesadas en comprender qué reconoce hoy el orden jurídico, qué problemas abre ese reconocimiento y por qué camino puede resolverse sin vulnerar derechos.

La obra articula una revisión conceptual y legal de los pueblos y comunidades indígenas en México —incluidas sus asambleas, sistemas normativos y los derechos de las mujeres— para establecer un marco conceptual que da cuenta de la reforma constitucional de 2024 al artículo 2o. de la Carta Magna. El texto analiza la compatibilidad del derecho electoral con los sistemas normativos indígenas en Chiapas, Guerrero y Michoacán mediante un estudio comparado de

casos, conclusiones y propuestas. Para dotar de mayor rigor al análisis, cada caso fue verificado y fortalecido con fuentes normativas, institucionales, jurisprudenciales y académicas.

A este *corpus* se añade una dimensión operativa: los mecanismos interculturales de armonización electoral. Estas herramientas están diseñadas para el diálogo, la mediación y la solución temprana de controversias, y se mantienen al servicio de la interacción entre el derecho electoral y los sistemas normativos indígenas.

Introducción

¿Por qué los sistemas normativos indígenas son hoy el centro del derecho electoral mexicano?

En septiembre de 2024 se publicó la reforma constitucional en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, que reconoció su derecho a la libre determinación y, de manera expresa, sus sistemas normativos.[1] La reforma trasladó al texto constitucional una realidad que ya operaba en el territorio. En Oaxaca, 418 de los 570 municipios eligen a sus autoridades por sistemas normativos indígenas.[2] Lo que durante años se trató como una materia particular —la elección por «usos y costumbres»— permaneció así, situada en el centro del derecho electoral mexicano.

Resulta indispensable explicar por qué esta reforma constitucional no se limita a nombrar el problema, sino que cambia

1 Reforma al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2024.

2 Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), *Catálogo de Municipios que se Rigen por Sistemas Normativos Internos* (ieepco.org.mx/sistemas-normativos/catalogo-municipal): actualmente, 418 de los 570 municipios del Estado de Oaxaca eligen a sus autoridades por este régimen, frente a 152 que lo hacen por el sistema de partidos políticos.

el panorama del problema. Antes de 2024, el reconocimiento de los sistemas normativos dependía de la interpretación judicial y de la regulación que cada entidad quisiera darse; el derecho a gobernarse por instituciones propias se ganaba, caso por caso, ante los tribunales. Al elevar ese reconocimiento a rango constitucional y nombrar expresamente los sistemas normativos, la reforma invierte la carga, de modo que ya no corresponde a las comunidades demostrar que tienen derecho a su autogobierno, sino que es el Estado el que debe articular las condiciones para que ese derecho funcione. El problema deja de ser de reconocimiento y pasa a ser de diseño institucional.

Ahí aparece la distancia que recorre este cuaderno, la que media entre el reconocimiento constitucional y el funcionamiento institucional. Reconocer es declarar un derecho; hacerlo funcionar es dotarlo de órganos, procedimientos, catálogos, reglas de transición y mecanismos para resolver los conflictos que su ejercicio genera.

Un derecho reconocido pero no operado se convierte en fuente de litigio permanente. Por eso la reforma de 2024, al ser un avance, abre más preguntas de las que cierra: ¿qué órgano valida una elección comunitaria?, ¿con qué reglas transita un municipio del régimen de partidos al de sistemas normativos?, ¿cómo se garantiza la paridad sin imponer un molde ajeno?

Antes de la reforma, los usos y costumbres dependían de la regulación que cada legislador estatal considerara adecuada, lo que produjo divergencias notables entre entidades y un goce diferenciado de derechos según el lugar de residencia.[3]

[3] Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, artículo 1; y Declaración de las Naciones Unidas sobre los

Subsiste, por ello, una marcada asimetría, ya que la estructura constitucional y convencional de vanguardia resulta insuficiente si las constituciones locales, las leyes orgánicas municipales y las legislaciones electorales estatales no se articulan para materializarla.[4]

Este trabajo sostiene una tesis y propone un método. La tesis plantea que, tras la reforma de 2024, el reto ya no consiste solamente en reconocer la autonomía, sino en armonizar su ejercicio con el sistema electoral del Estado sin sacrificar dos límites constitucionales: los derechos humanos y la paridad sustantiva de las mujeres. El método propone que esa armonización se resuelva de manera preferente en sede legislativa y administrativa local, no mediante litigio permanente. Los derechos ya reconocidos no deberían quedar sujetos a una confrontación judicial sistemática, como ocurrió en Cherán o en Oxchuc, sino garantizarse mediante legislación local que los ordene y con instituciones capaces de operarlos.

Los cuatro casos que examina el cuaderno no son intercambiables; cada uno ilustra una manera distinta de transitar hacia la autonomía, e importa anticiparlos. Oaxaca representa la institucionalización, con tres décadas de reconocimiento legal y un órgano especializado que convirtieron la autonomía en política pública electoral.

Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución A/RES/61/295, de 2007. Ambos instrumentos integran el parámetro de regularidad que la legislación local debe observar.

4 El diagnóstico aquí sostenido es que el problema central radica en la omisión legislativa local: la falta de articulación entre la Constitución Federal y las constituciones, leyes orgánicas municipales y legislaciones electorales de los estados, que obliga a las comunidades a recurrir de manera constante a la vía jurisdiccional. En ese sentido, véanse las acciones de inconstitucionalidad 151/2017 (Pleno, 28 de junio de 2018), 163/2023 y su acumulada 164/2023 (Pleno, octubre de 2023, caso Chihuahua) y 113/2022 (Pleno, 2023, caso Guerrero), en las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha debido suplir, por la vía del control constitucional, la falta de una ruta legislativa ordinaria de armonización.

Oxchuc, en Chiapas, representa la transición, con su tránsito conflictivo y acompañado del régimen de partidos al de sistemas normativos. Guerrero, con los casos de Ayutla de los Libres y Ñuu Savi, ilustra la justicia restaurativa y la mediación, donde el conflicto se procesa por diálogo antes que por sanción. Michoacán, con Cherán y las tenencias, representa, en cambio, la judicialización: una autonomía obtenida por sentencia, sin una ruta legislativa que la generalice. Leídos juntos, estos casos muestran que la diferencia entre el éxito y el atasco no está en el reconocimiento, sino en la institucionalidad disponible.

Debe medirse lo que está en juego para no tratar el asunto como una cuestión de minorías. No se habla de unos cuantos municipios excepcionales. Solo en Oaxaca son centenares los que se gobiernan por sistemas normativos, y a ellos se suman los procesos de Chiapas, Guerrero y Michoacán, además de los que la reforma de 2024 podría activar en otras entidades. Cada elección comunitaria mal acompañada se traduce en impugnaciones, en autoridades cuestionadas, en conflictos que escalan y, no pocas veces, en violencia; cada elección bien acompañada, en cambio, produce gobernabilidad y legitimidad a bajo costo. El acompañamiento institucional no es, por esa razón, un gasto, sino una inversión que se convierte en paz social y en derechos.

El costo de la omisión —dejar que cada comunidad litigue su autonomía— se paga en desigualdad territorial y en judicialización crónica, justamente lo que la reforma quiso superar.

La reforma de 2024 abrió, además, una ventana de oportunidad cuyo aprovechamiento depende de los congresos locales. Al fijar un piso constitucional común, obligó a las entidades a revisar sus constituciones y leyes electorales para alinearlas con el nuevo artículo 2o.; pero esa

revisión no es automática, y mientras no ocurra, coexisten una norma federal de avanzada y unas legislaciones locales rezagadas.

Este documento se sitúa precisamente en esa ventana. Su utilidad no es celebrar la reforma, sino ofrecer a quienes deben legislar y administrar en los estados una ruta para traducirla en instituciones. La diferencia entre Oaxaca y los demás casos enseña que el tiempo perdido en esa traducción se paga en conflictividad y litigio.

Operar el pluralismo jurídico exige algo más que normas. Donde coexisten dos órdenes que deciden quién gobierna, las tensiones son previsibles: comunidades que transitan del régimen de partidos al de sistemas normativos; municipios que acceden a la autonomía por la vía judicial; tenencias michoacanas que reclaman el manejo directo de su presupuesto; comisarías guerrerenses donde la participación de las mujeres encuentra resistencia.

Atender esas tensiones solo por la vía del litigio es lento, costoso y lesivo del tejido comunitario. De ahí la segunda idea: la armonización requiere también mecanismos institucionales de diálogo, mediación intercultural y solución temprana de controversias. Esa es, en definitiva, la fórmula que ordena esta obra: del reconocimiento constitucional al funcionamiento institucional.

Los *mecanismos alternativos de solución de controversias* —designados aquí como MASC y aplicados en clave intercultural— se presentan como dimensión operativa de la armonización, no como tema autónomo.[5] Esta exposición avanza de lo conceptual a lo propositivo:

[5] Los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) y los de consulta previa, libre e informada operan, en los casos aquí examinados, como

primero fija el vocabulario común sobre pluralismo jurídico, autonomía y autogobierno; después examina Oaxaca como antecedente institucional; enseguida compara Chiapas, Guerrero y Michoacán como tres rutas, tres tensiones y tres aprendizajes; traza a continuación una ruta estatal de armonización electoral, con la mediación intercultural como uno de sus componentes, y cierra con las conclusiones.

prácticas institucionales de mediación entre las comunidades y las autoridades electorales, antes que como un mecanismo reglado de manera uniforme en la legislación local.

I.

PERSPECTIVA DE GÉNERO, PARIDAD SUSTANTIVA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

La perspectiva de género no se incorpora como un añadido temático, sino como una herramienta para examinar los sistemas normativos —los externos y los internos— y advertir dónde producen exclusión. Su utilidad es analítica antes que prescriptiva, y permite ver que, históricamente, diversas prácticas tradicionales han apartado a las mujeres de la toma de decisiones bajo argumentos sustentados en la «costumbre», relegándolas al ámbito doméstico. Nombrar esa exclusión es el primer paso para corregirla sin caricaturizar a las comunidades, que no son más patriarcales que el resto de la sociedad, pero que sí han revestido la exclusión con el lenguaje de la tradición.

El caso de Eufrosina Cruz Mendoza ilustra el problema con precisión y merece explicarse, no solo mencionarse. En 2007 ganó la elección a la presidencia municipal de Santa María Quiegolani, Oaxaca, y las autoridades locales anularon su triunfo argumentando que, según los usos y costumbres de la comunidad, las mujeres no podían ocupar el cargo; se llegó

incluso a romper la documentación de la elección.[6] El caso revela tres cosas: que la exclusión no es un riesgo abstracto, sino una práctica con nombre, lugar y fecha; que el argumento de la «costumbre» puede operar como cobertura de una discriminación que ningún orden constitucional admite, y que el conflicto, lejos de ser anecdótico, impulsó reformas posteriores en favor de la participación política de las mujeres indígenas. La exclusión, cuando se nombra, se vuelve corregible.

Sobre esa base, la paridad sustantiva opera como límite constitucional y como condición de legitimidad democrática. Aquí se evita presentarla como una imposición externa; la paridad no es una regla ajena, sino la garantía de que la mitad de la población participe efectivamente en las decisiones que la gobiernan.

La distinción clave es entre presencia formal y participación efectiva. Una mujer puede figurar en una planilla, ocupar una regiduría o aparecer en un acta sin que su voz incida realmente en la asamblea, que es donde se concentra el poder. La paridad sustantiva exige lo segundo: convocatoria, asistencia, voz, voto y posibilidad real de acceder a los cargos de decisión. Por esa razón, su aplicación requiere una estrategia de interculturalidad crítica, no una imposición mecánica.[7]

---

6 Castillo Vaquera, Jorge G. e Ibarra Romo, Mauricio I., "Participación electoral femenina en contextos de usos y costumbres: el caso de Eufrosina Cruz", *Veredas. Revista del Pensamiento Sociológico*, núm. 24, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2012, pp. 111-131; y Luna, J., *Por ser mujer, le impiden ser alcaldesa en Oaxaca*.

7 La paridad actúa como un límite constitucional no negociable, pero su aplicación requiere una estrategia de interculturalidad crítica, no de imposición mecánica. En el mismo sentido, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, edición 2020, sobre la obligación de analizar los contextos de desigualdad estructural antes de resolver el fondo de la controversia.

Los casos muestran un mapa desigual de avances y resistencias que conviene leer con cuidado:

a) En Oxchuc, Chiapas, las mujeres encontraron una vía de conciliación. Ante el requisito tradicional de haber cumplido cargos previos, lograron que se reconociera el servicio comunitario realizado de forma conjunta con sus cónyuges, lo que permitió que el municipio tuviera a su primera presidenta y dio lugar a lo que aquí se denomina una «paridad negociada».
b) En Guerrero, la paridad se ha consolidado de manera progresiva en el nivel municipal —concejos y ayuntamientos—, pero encuentra resistencia en las comisarías, el nivel más básico de organización. El dato es revelador, ya que muestra que la igualdad puede avanzar en las cúpulas y atascarse en la base, donde la vida comunitaria es más densa.
c) En Michoacán, el Instituto Electoral fomenta la inclusión de mujeres en los Concejos Mayores, pero persiste una resistencia estructural en las asambleas, hasta el punto de que algunas mujeres aceptan no participar bajo el argumento de cumplir otros roles comunitarios; mientras no se integren a la deliberación de la asamblea, que es el espacio máximo de poder, la paridad seguirá incompleta.

El anclaje constitucional de todo lo anterior es preciso. La reforma al artículo 2o. incorporó, en su apartado B, la obligación de la Federación y de las entidades de garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas, en condiciones de igualdad, en los procesos de desarrollo de los pueblos y comunidades; y, en su apartado D, reconoció su participación en la toma de decisiones de carácter público,

junto con sus derechos de acceso a la educación, la salud, la propiedad y la posesión de la tierra.[8]

A ese mandato se suma un estándar reforzado cuando aparece la violencia política contra las mujeres en razón de género: la negativa a registrar a una candidata, la presión para que renuncie, la ocultación de la convocatoria o la anulación de su triunfo —como en Quiegolani— no son diferencias políticas legítimas, sino conductas que el orden jurídico sanciona y que ningún acuerdo comunitario puede convalidar.

Ese mandato dialoga, por último, con formas de agencia que las comunidades ya conocen. Las mujeres indígenas se han organizado históricamente, aunque su aporte haya sido poco reconocido, tanto en organizaciones campesinas, donde plantearon demandas de acceso a la tierra, al crédito, a la capacitación y al reconocimiento de cargos de representación, como, de manera muy extendida, en torno a actividades productivas, desde la artesanía hasta los productos alimenticios y medicinales en Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Chiapas.[9]

La participación de las mujeres no parte de cero, sino de una experiencia organizativa previa que la armonización debe reconocer y potenciar, en lugar de tratarlas como sujetos pasivos a los que se «otorga» la paridad.

De todo lo anterior se sigue un principio que este texto no relativiza: la autonomía comunitaria no puede justificar la exclusión de las

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2o., apartados B, fracción V, y D, conforme a la reforma de 2024.

9 Barceló, Raquel, Portal, María Ana y Sánchez, Martha Judith (coords.), *Diversidad étnica y conflicto en América Latina. Organizaciones indígenas y políticas estatales*, vol. 1, UNAM / Plaza y Valdés, México, 1995, en particular el estudio de Pilar Alberti Manzanares sobre mujeres indígenas en organizaciones campesinas.

mujeres. La autonomía protege la forma en que la comunidad se gobierna; no ampara la negación de derechos a una parte de ella. Este principio tiene una consecuencia operativa para la ruta estatal de armonización electoral: cuando una controversia involucre la participación política de las mujeres o haya indicios de violencia política en razón de género, los mecanismos de diálogo y mediación deben operar con un estándar reforzado, que en ningún caso admita negociar ese derecho ni invisibilizar la violencia.

Hay, además, una conexión poco advertida entre la perspectiva de género y la dimensión de mediación que este escrito propone. Los instrumentos de política pública en la materia —el *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*— colocan entre sus prioridades la construcción de entornos seguros y en paz para las mujeres, en un contexto en el que estados como Chiapas, Guerrero y Michoacán registran violencia y desplazamiento forzado que afectan de manera desproporcionada a las mujeres indígenas.

En el plano internacional, la agenda sobre mujeres, paz y seguridad insta a aumentar la representación de las mujeres en los mecanismos de prevención, gestión y solución de conflictos.[10] La lección es directa para los MASC, pues, si las mujeres deben estar presentes en los mecanismos de solución de conflictos, una mediación intercultural que las excluyera reproduciría el problema que pretende resolver. La participación de las mujeres no es, pues, un tema separado del de la mediación, sino una condición de su legitimidad.

[10] Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2020-2024, objetivo prioritario 6; y Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, citados en el artículo V.

A. La paridad negociada como punto de partida, no como meta

La «paridad negociada» de Oxchuc —reconocer el servicio comunitario que la mujer prestó junto a su cónyuge para satisfacer el requisito del escalafón— es una solución intermedia valiosa, dado que respetó la lógica del sistema de cargos y, a la vez, abrió la puerta a la primera presidenta municipal. Como salida culturalmente pertinente, merece reconocerse.

Pero conviene advertir su límite. Si el acceso de la mujer a la vida política depende de haber servido «con» su marido, la paridad queda subordinada al vínculo conyugal, y la soltera, la separada o la viuda sin esa trayectoria quedaría fuera. La paridad negociada es, por eso: un punto de partida, no de llegada. La meta es la paridad sustantiva: que las mujeres accedan a los cargos por derecho propio, con servicios comunitarios reconocidos a su nombre y no como apéndice de un varón. La interculturalidad crítica consiste, precisamente, en aceptar la negociación como tránsito sin convertirla en techo.

Lo expuesto hasta aquí fija el vocabulario común. El cuadro siguiente lo reúne para facilitar su lectura; las dos últimas entradas —mediación intercultural y MASC— corresponden a la dimensión operativa que se desarrolla en la ruta estatal de armonización electoral.

Cuadro 1. Conceptos clave

Concepto	Definición operativa
Derecho a la diferencia	Reconocimiento de la persona como integrante de un grupo con identidad propia; fundamento de los derechos colectivos.

Concepto	Definición operativa
Pueblos y comunidades indígenas	Colectividades con continuidad histórica, identidad, instituciones y sistemas normativos propios; en el orden mexicano, unidad social, económica y cultural que reconoce autoridades propias (art. 2o.; Convenio 169 OIT).
Autodeterminación	Derecho colectivo a decidir libremente la condición política y el desarrollo del pueblo, dentro del marco constitucional y con respeto a los derechos humanos.
Autogobierno	Expresión interna de la autodeterminación: gobernarse conforme a instituciones propias; reconocido con fuerza por la reforma de 2024.
Pluralismo jurídico	Coexistencia coordinada del orden estatal y los sistemas normativos indígenas, ambos válidos, en relación de coordinación y no de subordinación (jurisprudencia del TEPJF).
Asamblea comunitaria	Máxima instancia de deliberación y decisión y mecanismo central del sistema normativo; en ella se eligen autoridades, por consenso o votación.
Sistema normativo indígena	Conjunto organizado de principios, instituciones y procedimientos propios para elegir autoridades y resolver conflictos; derecho consuetudinario (antes «usos y costumbres»).
Paridad sustantiva	Garantía de participación efectiva de las mujeres en condiciones de igualdad real, límite constitucional y condición de legitimidad democrática.
Mediación intercultural	Procedimiento de diálogo y facilitación culturalmente pertinente para prevenir y resolver controversias comunitario-electorales, sin sustituir a la asamblea ni vulnerar derechos.
MASC	Mecanismos alternativos de solución de controversias aplicados en clave intercultural: prevención, gestión y solución temprana de conflictos sobre sistemas normativos.

Elaboración propia a partir de la doctrina referida.

El cuadro no es simplemente un glosario; cada concepto tiene consecuencias prácticas en una elección comunitaria. El derecho a la diferencia decide *quién* es sujeto del sistema; la autodeterminación y el autogobierno, quién manda; el pluralismo jurídico, cómo conviven dos derechos; la asamblea, dónde se decide, y la paridad, en qué condiciones esa decisión es legítima. Las páginas siguientes muestran cómo esos conceptos se han interpretado —o no— en instituciones, empezando por la entidad que más lejos ha llevado esa traducción.

II.

PUEBLOS, COMUNIDADES INDÍGENAS Y DERECHO A LA DIFERENCIA

Antes de discutir reglas electorales es necesario precisar de quién se habla y por qué se le reconocen derechos específicos. La idea de considerar a los pueblos y comunidades indígenas como grupos con derechos colectivos propios proviene de la discusión sobre el derecho a la diferencia, que implica que las personas puedan reconocerse como integrantes de un grupo social específico, con aquello que las identifica entre sí y las distingue de otras.[11] No se trata de un privilegio, sino del reconocimiento de que ciertos grupos, con un desarrollo histórico, cultural y lingüístico propio, tienen derecho a expresar y conservar esa identidad aun siendo parte de una sociedad más amplia.[12]

[11] Sobre *el derecho a la diferencia y la identidad como criterio de reconocimiento*, véase González Galván, Jorge Alberto, *El Estado, los indígenas y el derecho*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

[12] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Amparo en Revisión 344/2025 (comunidad de La Candelaria, Municipio de Tenejapa, Chiapas), resuelto por unanimidad de ocho votos en sesión itinerante celebrada en Tenejapa el 26 de febrero de 2026, ponente Ministra Loretta Ortiz Ahlf: reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos de derecho público, titulares de la libre determinación y la autonomía, con base en la reforma constitucional de 2024; precisa

La identidad opera, además, como criterio de pertenencia, y aquí el concepto deja de ser teórico para volverse un problema electoral concreto. En la doctrina mexicana se ha subrayado que una persona indígena será considerada como tal si ella misma así lo asume y su comunidad la acepta: autoadscripción y reconocimiento comunitario.[13] De ese doble componente depende, en la práctica, quién puede votar y ser votado en una elección por sistemas normativos.

Por ello, la autoadscripción ha sido objeto de litigio, ya que invocada de buena fe protege la pertenencia, mientras que invocada de manera oportunista puede usarse para excluir a quien la comunidad considera ajeno o al revés, para que personas sin arraigo reclamen derechos comunitarios. El derecho electoral ha tenido que distinguir la autoadscripción simple de la autoadscripción calificada —la que se respalda en elementos objetivos de pertenencia— precisamente para evitar esos abusos.

Desde la sociología jurídica se ha caracterizado a los pueblos indígenas por rasgos concretos: una historia y una cultura propias, que incluyen lengua, tradiciones y sistemas normativos; un vínculo profundo con el territorio y los recursos; la autoidentificación como grupo distinto; sistemas normativos propios que rigen su vida social, económica y política; una historia de desventaja y discriminación, y

que el autogobierno indígena no constituye un «cuarto orden de gobierno», sino una forma de libre determinación que coexiste con las estructuras ordinarias.

13 González Galván, *op. cit.* El criterio de autoadscripción fue reconocido como suficiente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia 12/2013, de rubro «Comunidades indígenas. El criterio de autoadscripción es suficiente para reconocer a sus integrantes», y matizado por la Tesis LIV/2015, «Comunidades indígenas. La autoadscripción de sus integrantes no necesariamente implica acoger su pretensión» (Sala Superior, sesión pública del 28 de febrero de 2016). En su vertiente calificada —exigible en candidaturas indígenas y no solo en el acceso a la justicia—, el criterio no es aplicado de manera uniforme por los distintos órganos electorales locales.

una trayectoria de lucha por el reconocimiento.[14] Estos rasgos configuran sujetos colectivos cuya pluralidad regulatoria interna es parte de su identidad política y jurídica, no un rasgo accesorio.

Ese reconocimiento contrasta con el trato histórico que el Estado dio a los pueblos indígenas. Durante buena parte de la conformación del Estado mexicano se les abordó desde dos enfoques igualmente negadores: como grupos que debían ser segregados por su supuesta condición de no civilizados, o bien como poblaciones que tendrían que ser asimiladas —mexicanizadas— para integrarlas al desarrollo nacional. Ambos caminos los colocaron en condiciones de marginación, rechazo y discriminación, y provocaron, como respuesta, resistencias y movilizaciones en defensa de sus derechos. El reconocimiento constitucional de hoy no cae del cielo, es el resultado de esas luchas e importa leerlo como una conquista y no como una concesión.

El reconocimiento tiene anclaje nacional e internacional. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo describe a los pueblos indígenas como descendientes de poblaciones que habitaban el país en la época de la conquista o la colonización y que conservan, total o parcialmente, sus instituciones; la Declaración de las Naciones Unidas reconoce su disfrute pleno de los derechos humanos como pueblos y como personas; y, en el plano interno, el artículo 2o. de la Constitución define a las comunidades indígenas como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio, que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos.[15]

[14] Stavenhagen, Rodolfo, *Los pueblos indígenas y sus derechos*, UNESCO, México, 2007.
[15] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2o., párrafo tercero; Convenio 169 de la OIT, artículo 1; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

El Estado mexicano ajusta así su definición a los estándares internacionales que ha asumido, con una salvedad relevante. El término «pueblo» se entiende en clave interna, como parte de la composición pluricultural de la nación, sin las implicaciones que en el derecho internacional tendría respecto de la secesión.

Vale retener una precisión terminológica que ordena el resto del documento, porque no es un cambio menor. Hablar de «usos y costumbres» sugería un conjunto de prácticas pintorescas, tradiciones sin fuerza jurídica toleradas por el Estado como una excepción.

Hablar de «sistemas normativos indígenas» afirma lo contrario: que se trata de un conjunto organizado de principios, instituciones y procedimientos —para elegir autoridades, resolver conflictos, administrar bienes comunes— con carácter de derecho.[16] El cambio de nombre arrastra un cambio de estatus, de práctica tolerada a ordenamiento reconocido. Sobre esa base se construyen los conceptos que siguen, empezando por la autodeterminación y el autogobierno.

[16] Sobre el tránsito conceptual de *usos y costumbres a sistemas normativos y su carácter de derecho consuetudinario*, véase García Atra, Lizeth Juliana, "El pluralismo jurídico y sistemas normativos indígenas", *Justicia(s). Revista de Derecho*, vol. 1, núm. 1, 2022.

III.

AUTODETERMINACIÓN, AUTOGOBIERNO Y PLURALISMO JURÍDICO

El reconocimiento de la identidad conduce a un segundo concepto: la autodeterminación, entendida como el derecho a la libertad en su ejercicio colectivo, esto es, el derecho de los pueblos a decidir sobre sí mismos sin que otros dicten su rumbo. Suele descomponerse en cuatro dimensiones —afirmar la propia existencia, definir quiénes integran el pueblo, delimitar el territorio y disponer de la propia organización— que, proyectadas hacia el exterior, se expresan como soberanía y, hacia el interior, como autonomía.[17] Es esta última —la autonomía, no la soberanía— la que interesa al derecho electoral, porque opera dentro del Estado y no contra él.

La autodeterminación, vista de cerca, despliega cuatro facultades que es necesario nombrar, porque cada una tiene traducción jurídica: la autoafirmación, o derecho a proclamar la propia existencia como pueblo; la autodefinición, o derecho a establecer quiénes lo integran —de donde deriva el problema electoral de la autoadscripción—; la autodelimitación, o

[17] Jiménez Bartlett, Lelia, "Las autonomías indígenas como una forma de pluralismo jurídico", *Revista IUS*, vol. 2, núm. 22, 2008; y López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, 7a. ed., Oaxaca, 2019.

derecho a determinar el territorio propio; y la autodisposición, o facultad de organizarse conforme a criterios propios, que es la que se expresa en el autogobierno. No son abstracciones, porque definir quién pertenece y cómo se organiza la comunidad es, exactamente, lo que está en juego en una elección por sistemas normativos.

La autonomía no es abstracta; su expresión concreta es el autogobierno, la capacidad de un pueblo de gobernarse conforme a sus instituciones y elegir a sus autoridades. En México esta reivindicación tiene fechas precisas que resulta necesario recordar, porque explican el presente.

Esta demanda quedó plasmada en los Acuerdos de San Andrés «Derechos y Cultura Indígena», suscritos el 16 de febrero de 1996 entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal, que ya advertían que el reconocimiento de los sistemas normativos internos operaría «en tanto no sean contrarios a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres».[18] Los Acuerdos no se tradujeron de inmediato en ley, pues la Comisión de Concordia y Pacificación elaboró una iniciativa que el Gobierno objetó, y solo tras la transición de 2000 se aprobó la reforma constitucional en materia indígena, publicada el 14 de agosto de 2001.[19, 20]

---

18 Acuerdos de San Andrés Larráinzar «Derechos y Cultura Indígena», 16 de febrero de 1996, Documento 2. El límite expreso a favor de los derechos de las mujeres figura ya en este instrumento.

19 Reforma al artículo 2o. constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

20 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7735/2018, 7 de agosto de 2019, sobre el ámbito de protección del derecho a la libre determinación y su núcleo esencial en el autogobierno y Amparo Directo 46/2018, 8 de mayo de 2019, sobre el alcance del derecho a la autonomía y la libre determinación en materia presupuestal. Véase Suprema Corte de Justicia

Aquella reforma reconoció la libre determinación, pero remitió su regulación a las constituciones y leyes de los estados, lo que produjo el desarrollo desigual que persiste. La reforma de 2024 corona esa trayectoria de casi un cuarto de siglo: reconoce con fuerza el autogobierno, nombra los sistemas normativos y, al hacerlo, vuelve urgente la armonización local que 2001 dejó pendiente.

Cuando el autogobierno se ejerce mediante normas propias, junto al ordenamiento estatal, aparece el pluralismo jurídico: la coexistencia de dos órdenes válidos, el sistema normativo indígena, de raíz consuetudinaria, y el sistema jurídico estatal, de derecho positivo.[21]

No se trata de tolerar una excepción, sino de admitir que ambos producen derecho. La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido clara: los sistemas normativos indígenas no son simples usos y costumbres, sino un ordenamiento que se encuentra, respecto del estatal, en una relación de coordinación.[22, 23]

de la Nación, Cuadernos de Jurisprudencia: *Justicia intercultural: derecho a la libre determinación*, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 24, México, 2024.

21 Martínez de Bringas, Asier, "Los sistemas normativos indígenas en el marco del pluralismo jurídico", *Revista de Derecho Político*, núm. 86, 2013, distingue dos niveles del pluralismo: su fundamento histórico —los sistemas son anteriores al Estado— y su ámbito normativo —el lugar real donde se producen los conflictos por la interacción de ambos órdenes—.

22 Sobre la relación de coordinación —y no de subordinación— entre el derecho indígena y el orden estatal, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Amparo en Revisión 202/2021, 29 de septiembre de 2021, sobre el alcance de la jurisdicción indígena y Controversia Constitucional 350/2023, Primera Sala, 10 de abril de 2024, sobre la competencia de los congresos locales frente a conflictos que involucran a comunidades indígenas.

23 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2a. ed., 2014, que fija seis principios rectores para juzgar con perspectiva intercultural: igualdad y no discriminación; autoadscripción; maximización de la autonomía; acceso a la justicia atendiendo a las especificidades

Esa palabra —coordinación— es decisiva frente a su contraria y conviene ilustrarla. Entender la relación como subordinación significaría tratar al derecho indígena como una excepción que el Estado tolera mientras no estorbe; entenderla como coordinación significa delimitar con precisión qué decide cada orden y dónde.

La experiencia oaxaqueña ofrece el mejor ejemplo de coordinación institucional, y su *Catálogo de Municipios* opera como una frontera jurídica que otorga certeza a ambos sistemas, al registrar qué comunidades se rigen por sistemas normativos y bajo qué reglas.[24] Donde existe esa frontera —Oaxaca—, el tránsito entre regímenes deja de improvisarse y el conflicto encuentra cauce en el Municipio de San Baltazar Chichicápam; donde no existe —Chiapas, Michoacán—, la conflictividad y la judicialización se vuelven la regla. La coordinación, en suma, no es una fórmula doctrinal, sino un conjunto de reglas y registros que pueden construirse o no.

La coordinación, no obstante, tiene un límite que el propio orden constitucional fija: el reconocimiento de los sistemas normativos no autoriza a vulnerar derechos humanos, y de manera señalada los derechos de las mujeres. El artículo 2o. condiciona el ejercicio de la autonomía al respeto de los derechos humanos; el pluralismo jurídico no es, por tanto, un cheque en blanco, sino coexistencia coordinada bajo un techo común de derechos.

culturales; protección especial de territorios y recursos naturales y participación, consulta y consentimiento.

24 Idea desarrollada por la autora a partir del funcionamiento documentado del Catálogo de Municipios del IEEPCO (véase nota 27 *infra*): opera como una frontera jurídica que otorga certeza a ambos sistemas y demuestra que la convivencia institucional es viable cuando existen reglas definidas de tránsito entre regímenes.

Ese techo común es lo que impide que la autonomía se invoque para legitimar exclusiones, y es también lo que da sentido a la perspectiva de género y a la paridad sustantiva examinadas al inicio de este estudio. De este planteamiento se sigue la necesidad de armonización local, que se retoma al plantear la ruta estatal de armonización electoral; antes cabe observar el lugar donde el autogobierno se ejerce cotidianamente, la asamblea comunitaria.

IV.

ASAMBLEAS COMUNITARIAS
Y SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS

Después de precisar ¿qué es un sistema normativo?, falta describir ¿dónde vive? El espacio donde el autogobierno se ejerce cotidianamente es la asamblea comunitaria que, después del sistema de cargos y de los consejos de ancianos, es la principal autoridad de muchas comunidades.

Se ha caracterizado como la instancia en la que se define la voluntad comunal mediante la deliberación y la toma de decisiones, a las que generalmente se llega por consenso, conforme a la norma de «mandar obedeciendo».[25, 26]

Comprender la asamblea exige entender tres instituciones que la rodean y le dan sentido:

[25] Navarrete Linares, Federico, *Los pueblos indígenas de México*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2008; y Mesri Hashemi-Dilmaghani, Parastoo Anita y González Guerrero, Maribel, *La organización político-social de una comunidad oaxaqueña* (*pueblo zapoteco serrano*), TEPJF, México, 2014.

[26] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Amparo Directo 6/2018, 21 de noviembre de 2019, sobre el principio de maximización de la autonomía de la voluntad y el fuero indígena y Amparo en Revisión 202/2021, 29 de septiembre de 2021, sobre el alcance de la jurisdicción indígena para resolver conflictos internos de la comunidad.

a) La primera es el *sistema de cargos*: una escalera de responsabilidades comunitarias —civiles y, en muchas comunidades, también religiosas— que las personas van cumpliendo a lo largo de su vida, sin remuneración, como condición de pertenencia plena. Quien aspira a un cargo de autoridad ha debido cumplir antes los cargos menores; ese «escalafón» funciona como requisito de elegibilidad.
b) La segunda es el *tequio*, el trabajo colectivo gratuito en obras de beneficio común, que junto con las cuotas para las fiestas mide el compromiso de cada integrante con la comunidad.
c) La tercera es el *consejo de ancianos* —los principales—, cuya autoridad moral orienta la deliberación y resuelve, con frecuencia, los empates o las disputas. La asamblea no flota en el vacío, sino que presupone una vida comunitaria de servicio que define quién puede participar y con qué peso.

Resulta importante distinguir dos cosas que el lenguaje cotidiano confunde: la asamblea como órgano de decisión y la elección como acto. La asamblea es la institución permanente donde se concentra el poder; la elección es uno de los actos que esa institución realiza.

Cuando la asamblea nombra a sus autoridades, ejerce una función que, en el derecho electoral del estado, se desarrolla mediante urnas, boletas y casillas, pero lo hace con sus propios métodos: a mano alzada, cuando la votación es abierta y se cuenta por apreciación visual; mediante pizarrón, cuando se anotan los nombres propuestos y se registran los apoyos; por planillas, cuando se vota por listas completas de candidatos, o por ternas y filas —el «pelotón»—, cuando

los votantes se forman detrás de su candidato. Cada método tiene implicaciones distintas para el secreto del voto y para la inclusión, y todos producen un resultado que se asienta en un acta de asamblea, documento que da fe del acuerdo y que las autoridades electorales del estado deben poder leer y validar.

La asamblea no es, sin embargo, un espacio homogéneo, y aquí aparecen sus tensiones. Su integración varía, dado que en algunas comunidades solo participan los varones mayores de edad y casados, y se excluye a las mujeres y a las personas jóvenes, mientras que en otras es más incluyente.

La descripción de la región mixe de Oaxaca es ilustrativa. La asamblea general es el órgano máximo de gobierno, integrada por ciudadanos mayores de edad que han cumplido sus obligaciones comunitarias, casados y con familia, además de las viudas con hijos aceptadas por la propia asamblea; sesiona al menos dos veces al año, decide por consenso y registra una escasa participación de las mujeres.

A esa tensión de género se suman otras igualmente concretas. La tensión entre la cabecera municipal y sus agencias o comisarías —los núcleos de población dependientes— enfrenta a las personas que concentran los recursos y la representación con quienes reclaman su parte; es el conflicto que en el Estado de Guerrero se manifiesta en las comisarías y en Michoacán en las tenencias.

La tensión entre comuneros y avecindados opone a quienes tienen derechos agrarios y de origen frente a quienes residen sin ese arraigo. Y la tensión generacional enfrenta a los principales con los jóvenes, que reclaman voz. El caso de Oxchuc confirma, además, que el método no es estático.

En 2019 la elección se realizó por mano alzada en asamblea y, para 2025, se adoptó un modelo híbrido con urna para la presidencia municipal y mano alzada para sindicaturas y regidurías,[27] lo que muestra que los sistemas normativos incorporan herramientas de la democracia liberal para reforzar su certeza sin renunciar a su identidad.

De ahí una idea que el texto sostiene con cuidado: la asamblea debe respetarse como expresión genuina del autogobierno, siempre y cuando sus reglas no excluyan derechos. Reconocer su valor político y jurídico no obliga a aceptar como inevitable que las mujeres queden fuera de la deliberación.

Las tensiones internas son reales y forman parte del problema que la armonización debe atender; entre ellas, la que toca a la participación de las mujeres —la más persistente de todas— reaparece a lo largo de los casos de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán que se examinan a continuación.

La ciencia política ha intentado tipificar estos sistemas para distinguirlos del régimen de partidos, y la comparación es esclarecedora. En los sistemas normativos no hay partidos, y la disputa, cuando existe, transcurre entre facciones o familias dentro de la propia comunidad. Las elecciones tienden a resolverse por unanimidad o cuasiunanimidad, porque el ideal no es que gane una mayoría sobre una minoría, sino que la comunidad llegue a un acuerdo.

---

27 Valdivia Dounce, Teresa, *Pueblos mixes: sistemas jurídicos, competencias y normas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, México, 2015; y, sobre Oxchuc, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, comunicados «Aprueba IEPC procedencia de solicitud para realizar consulta en el municipio de Oxchuc» y «Recibe IEPC dictamen antropológico del INAH sobre vigencia de sistemas normativos en Oxchuc» (iepc-chiapas.org.mx), así como el Decreto 135 del Congreso del Estado de Chiapas, de 23 de enero de 2019, que autorizó al IEPC a organizar la elección de Oxchuc por sistema normativo interno.

No hay una forma única de votar —de ahí la variedad de métodos— y el gobierno se concentra en un órgano, la asamblea, que designa a un solo titular o a un cuerpo colegiado. Comprender esa lógica evita un error frecuente, medir la elección comunitaria con la vara del régimen de partidos y declararla deficiente por no parecérsele. Son dos gramáticas distintas de lo democrático, y la armonización consiste en hacerlas compatibles, no en sustituir una por otra.

A. ¿Por qué la asamblea comunitaria debe tratarse como autoridad electoral?

La asamblea comunitaria no es solo un espacio de deliberación, es una autoridad electoral en sentido material. En ella se define quién cumple con los requisitos de elegibilidad —el escalafón de cargos, el tequio, la residencia—, se fija el método de votación, se desarrolla la jornada electiva y se proclama el resultado, que se documenta en un acta con efectos jurídicos. Donde el estado tiene un instituto electoral, un padrón, boletas y casillas, la comunidad tiene su asamblea.

Reconocer ese carácter tiene consecuencias prácticas. Significa que el acta de asamblea es el documento que el órgano electoral del estado valida, y no un mero registro informal; que las reglas de elegibilidad comunitarias deben constar y ser conocidas para poder revisarse, y que las controversias sobre una elección comunitaria son, en rigor, controversias electorales, sujetas al techo común de los derechos humanos. La asamblea es soberana en su ámbito, pero su soberanía se ejerce dentro del marco constitucional, no fuera de él.

V.

OAXACA COMO ANTECEDENTE INSTITUCIONAL DE ARMONIZACIÓN

Ninguna entidad ofrece tanta experiencia acumulada como Oaxaca, y por esa razón el recorrido por los casos comienza ahí. Importa una advertencia de método que se sostendrá hasta el final: Oaxaca se presenta como referente, no como un modelo replicable mecánicamente. Su valor está en las lecciones, no en un molde trasladable sin ajustes.

El reconocimiento legal de las elecciones por sistemas normativos en Oaxaca se remonta a 1995, cuando la legislación local admitió que numerosos municipios designaran a sus autoridades por usos y costumbres.[28] Esa fecha es relevante, porque dio al órgano electoral local más de tres décadas para aprender, equivocarse y corregir, una ventaja institucional que ninguna otra entidad tiene.

La magnitud explica la madurez. Hoy 418 de los 570 municipios oaxaqueños se rigen por sistemas normativos[29] —cerca

[28] El reconocimiento legal de los sistemas normativos internos desde la reforma de 1995 al entonces Código Electoral del Estado de Oaxaca permitió a la autoridad electoral local desarrollar, en poco más de tres décadas, el modelo institucional que hoy administra el IEEPCO; véase IEEPCO, Sistemas Normativos Indígenas (ieepco.org.mx/sistemas-normativos).

[29] Véase la nota 2 *supra* sobre la cifra de municipios oaxaqueños regidos por sistemas normativos internos.

de tres de cada cuatro—, proporción que no solo evidencia la vigencia de las prácticas comunitarias, sino que obligó a construir instituciones capaces de administrarlas.

Un órgano electoral que organiza comicios de partidos en una parte del estado y acompaña elecciones por sistemas normativos en la otra no puede operar con una sola lógica; por ello, tuvo que especializarse.

El centro de ese modelo es el *Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO)*, que dejó de ser un mero organizador de comicios para acompañar y validar las elecciones regidas por sistemas normativos. Su evolución es la de un órgano que aprendió a leer la diferencia, desarrolló un área especializada en sistemas normativos internos, con capacidad técnica e interdisciplinaria, apto para entender métodos de votación que no caben en una boleta y para dialogar con autoridades que no se eligen por campañas.[30]

A esa especialización orgánica se suman tres instrumentos que cabe distinguir:

a) El primero es el *Catálogo de Municipios*, que registra qué comunidades se rigen por estos sistemas y bajo qué reglas, y que opera como frontera jurídica entre ambos órdenes.
b) El segundo son los mecanismos de validación, acompañamiento y mediación de conflictos; el IEEPCO no impone, pero verifica que la elección comunitaria respete el marco

[30] Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), Direcciones de Sistemas Normativos Internos (ieepco.org.mx/direcciones-sni), área encargada de administrar el Catálogo de Municipios y de dar seguimiento a los procesos electivos comunitarios.

constitucional, e interviene como mediador cuando surgen disputas.

c) El tercero son los lineamientos y protocolos de actuación —incluidos los de actuación judicial— que dan previsibilidad a esos procesos.[31]

La aplicación de la paridad ilustra los avances y los límites: en Oaxaca la incorporación de las mujeres ha avanzado por gradualidad y persuasión, más que por sanción inmediata, y conserva tensiones pendientes —Quiegolani es prueba de que el reconocimiento formal no garantiza por sí solo la participación efectiva en todas las comunidades—.

Cabe precisar qué de Oaxaca puede trasladarse a Chiapas, Guerrero y Michoacán, y qué depende de su contexto. Trasladable es la arquitectura institucional: un área especializada dentro del órgano electoral, un catálogo que registre las reglas comunitarias, lineamientos de validación y mecanismos de mediación.

Esos elementos son técnica institucional, no folclore, y pueden legislarse en cualquier estado. Dependiente del contexto es, en cambio, el contenido concreto de cada sistema normativo, la madurez de la relación entre comunidades e instituciones y los poco más de treinta años de aprendizaje acumulado, que no se decretan. De ahí que Oaxaca funcione como referente —muestra qué instituciones hacen viable la coordinación— y no como modelo mecánico —no basta con copiar su ley para obtener sus resultados—.

[31] Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), Catálogo de Municipios que se rigen por Sistemas Normativos Internos, y lineamientos institucionales en la materia.

Cabe subrayar el modo oaxaqueño de incorporar la paridad, porque encierra una enseñanza ambivalente. El IEEPCO ha optado por la gradualidad y la persuasión antes que por la sanción inmediata, y acompaña a las comunidades, capacita, propone y espera, en lugar de anular de entrada las elecciones que no cumplen la paridad.

Esa prudencia tiene una virtud —evita el choque frontal que radicalizaría la resistencia— y un riesgo —que la gradualidad se vuelva pretexto para postergar indefinidamente la igualdad—. El equilibrio es delicado, pues demasiada presión rompe el diálogo; demasiada paciencia perpetúa la exclusión. Oaxaca no ha resuelto del todo esa tensión, y precisamente por eso es un referente realista y no un modelo idealizado, pues muestra que la paridad en contextos comunitarios se edifica, pero también que su construcción puede estancarse si la persuasión no se acompaña de límites claros.

❖ A. El Catálogo de Oaxaca: un instrumento de certeza entre dos sistemas electorales

El Catálogo de Municipios que se rigen por sistemas normativos internos no es un simple registro administrativo, sino un instrumento de certeza. Al consignar qué municipios eligen a sus autoridades por sistemas normativos y bajo qué reglas —método de elección, duración de los cargos, requisitos de elegibilidad, asamblea competente—, el catálogo traza una frontera jurídica entre el régimen de partidos y el régimen comunitario, y reduce la zona gris donde se originan las controversias.

Su utilidad es doble. Hacia afuera, da previsibilidad a los terceros —partidos, autoridades estatales, tribunales— sobre qué derecho

aplica en cada municipio y evita que se impugne lo que ya estaba registrado. Hacia adentro, protege a la comunidad frente a la imposición de criterios ajenos, porque lo registrado es lo que la propia comunidad decidió. Por esa razón, al plantear la ruta estatal de armonización electoral, este texto propone que los Estados de Chiapas, Guerrero y Michoacán construyan catálogos equivalentes. Donde exista la frontera, el tránsito entre regímenes dejará de improvisarse y el litigio se convertirá en la excepción, no en la regla.

Debemos dimensionar lo que significa operar este modelo. Organizar y validar elecciones en cientos de municipios que no usan boletas ni casillas, cada uno con su propio método —mano alzada en uno, planillas en otro, pizarrón o ternas en un tercero—, exige del IEEPCO una capacidad que ningún manual de comicios de partidos contempla: conocer caso por caso las reglas comunitarias, capacitar a su personal para acompañar sin imponer, documentar resultados heterogéneos en actas válidas y resolver impugnaciones con criterios sensibles a la diferencia cultural.

Esa capacidad no se improvisa; se construye con interdisciplinariedad —antropólogos y sociólogos junto a juristas— y con evaluación continua de lo que funciona y lo que no. La experiencia oaxaqueña es valiosa, más que por sus normas, por haber acumulado ese saber práctico, que es justamente lo que las demás entidades no pueden copiar de un día para otro.

El aprendizaje central de Oaxaca puede enunciarse con sencillez, el reconocimiento de los sistemas normativos solo se vuelve operante cuando se acompaña de institucionalidad permanente. La armonización fue factible allí porque el reconocimiento constitucional se tradujo en legislación secundaria sólida y en órganos especializados,

y porque el organismo electoral desarrolló capacidades de innovación, interdisciplinariedad y evaluación. Chiapas, Guerrero y Michoacán, que se examinan a continuación, muestran por contraste qué ocurre cuando esa institucionalidad aún se está construyendo, pues en ellas la autonomía existe, pero el andamiaje que la sostiene es más frágil.

VI.

CHIAPAS, GUERRERO Y MICHOACÁN: TRES RUTAS, TRES TENSIONES Y TRES APRENDIZAJES

Los tres estados que aquí se examinan no se presentan como capítulos separados, sino como una síntesis comparada. Comparten el punto de partida —comunidades que reclaman gobernarse por sus propios sistemas— pero difieren en el camino seguido, en la tensión dominante y en la lección que dejan.

Estos casos, leídos junto a Oaxaca, dibujan un espectro de la institucionalización madura (Oaxaca) a la transición acompañada (Chiapas), de la mediación restaurativa (Guerrero) a la judicialización fragmentada (Michoacán). Cada uno de los tres casos se acompaña de un apartado breve que sintetiza la experiencia.

❖ A. Chiapas: la transición de régimen y el acompañamiento institucional

El Estado de Chiapas ofrece el caso de una transición, y conviene situarla en su contexto. El Municipio tseltal de Oxchuc arrastraba años de conflictividad poselectoral: elecciones de partidos impugnadas, autoridades desconocidas,

bloqueos y violencia recurrente cada trienio. En ese clima, la comunidad reclamó volver a gobernarse por su sistema normativo, y en 2019 eligió por primera vez a sus autoridades bajo este esquema, mediante mano alzada en asamblea.

El tránsito no fue lineal ni administrativo, sino que resultó de una lucha social marcada por la conflictividad, la intervención judicial y una constante experimentación institucional.[32] El papel del *Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC)* ilustra ese cambio, y pasó de una resistencia inicial en 2016 —cuando se mostró renuente a reconocer el sistema normativo— a convertirse, después, en órgano de acompañamiento y vigilancia que, ante controversias por la integración de autoridades, inicia procesos de mediación o conciliación entre las partes.

Un elemento resultó decisivo para legitimar la transición: el dictamen antropológico del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), que acreditó la existencia histórica de los sistemas normativos en Oxchuc. Sin esa prueba pericial, la pretensión comunitaria habría quedado como una afirmación política; con ella, adquirió fundamento jurídico.

El caso muestra que las ciencias sociales no son un adorno académico, sino una herramienta indispensable para fundamentar decisiones jurídicas en contextos pluriculturales: el antropólogo se vuelve

[32] Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, comunicados oficiales sobre el proceso de Oxchuc (iepc-chiapas.org.mx); Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolución de 28 de junio de 2017, que ordenó verificar la viabilidad de la elección por sistema normativo interno. La asamblea plenaria de resultados se celebró el 5 de enero de 2019: de 116 localidades consultadas, 72 optaron por el sistema normativo interno (62%) y 44 por el de partidos (38%); el IEPC declaró la validez de los resultados el 15 de enero de 2019.

auxiliar del juez y del órgano electoral. A ello se sumaron innovaciones institucionales —la Unidad Técnica de Asuntos Indígenas, que brinda atención con perspectiva intercultural, y una Comisión de Quejas y Controversias que procesa los conflictos bajo principios de mediación tradicional, con el respaldo de las autoridades de mayor edad—, formalizadas por las reformas legales de 2025 y por el Plan General de Desarrollo 2024-2026.[33]

La tensión dominante en Chiapas es la paridad, y su tratamiento dio lugar a la «paridad negociada» antes descrita. El aprendizaje, sin embargo, viene con límites estructurales que conviene no ocultar: falta de personal que hable lenguas indígenas, lo que dificulta la comunicación entre el órgano electoral y las comunidades; ausencia de protocolos específicos de consulta previa, que deja al funcionario sin guía, y una conflictividad histórica que no desaparece con el cambio de régimen.

Por eso Chiapas puede definirse como un modelo intermedio, una «democracia a prueba» en la que la mediación constante —no la consolidación institucional, como en Oaxaca— es lo que sostiene la estabilidad. Oxchuc no es todavía un sistema maduro, sino un sistema en construcción que funciona mientras alguien lo acompaña.

El caso adquiere todo su relieve en el contexto chiapaneco. Chiapas es el estado donde surgió el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y donde la demanda de autonomía indígena tiene una fuerte carga histórica en el país; y, sin embargo, no fue sino hasta 2019 cuando un

[33] Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, Plan General de Desarrollo 2024-2026, sobre la Unidad Técnica de Asuntos Indígenas y la Comisión de Quejas y Controversias de dicho instituto.

Municipio —Oxchuc— eligió por primera vez a sus autoridades por sistema normativo interno.

Esa paradoja —máxima reivindicación, reconocimiento tardío— explica por qué el giro del IEPC importa tanto, pues en un entorno de alta conflictividad, que el órgano electoral pasara de obstáculo a acompañante fue la condición para que la transición no terminara, una vez más, en violencia. El caso de Oxchuc no demuestra que el sistema esté resuelto, sino que la mediación institucional puede sustituir, al menos en parte, a la confrontación.

1. Oxchuc: transición de régimen, paridad negociada y mediación institucional

Oxchuc es el caso paradigmático de transición de régimen en Chiapas. Tras años de conflictividad poselectoral, en 2019 la comunidad eligió a sus autoridades por sistema normativo interno, mediante mano alzada en asamblea; para 2025 adoptó un modelo híbrido, con urna para la presidencia municipal y mano alzada para sindicaturas y regidurías. El IEPC, que en 2016 había resistido el cambio, terminó por acompañarlo y por mediar las controversias de integración de autoridades.

Tres aportes lo distinguen. El dictamen antropológico del INAH acreditó la existencia histórica del sistema normativo y dio base jurídica a la transición. La «paridad negociada» reconoció el servicio comunitario conjunto de las mujeres con sus cónyuges y abrió paso a la primera presidenta municipal.

La Unidad Técnica de Asuntos Indígenas, junto con la Comisión de Quejas y Controversias, institucionalizó la mediación de conflictos

que antes derivaban en violencia. Persisten límites claros: falta de intérpretes en lenguas originarias y ausencia de protocolos de consulta previa.[34]

❖ B. Guerrero: justicia restaurativa y mediación intercultural

El Estado de Guerrero muestra cómo el pluralismo jurídico se materializa cuando lo respaldan órganos especializados y una ley validada por la Corte. La transición de Ayutla de los Libres y de Ñuu Savi hacia sistemas normativos propios contó con un IEPC que actuó no solo como organizador técnico, sino como mediador intercultural.

El soporte jurídico provino de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, y de su validación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2023, que constató que el Congreso local había desarrollado un proceso de consulta previa, libre e informada.[35]

Ese pronunciamiento es significativo porque enseña que la consulta no es un trámite: cuando se realiza correctamente, blinda la norma frente a la impugnación; cuando se omite, la expone a la invalidez.

[34] Congreso del Estado de Chiapas, Decreto 135, 23 de enero de 2019, y reformas posteriores de 2025 al marco electoral chiapaneco en materia de sistemas normativos internos, que consolidaron el modelo híbrido de elección en Oxchuc.

[35] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 113/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el Decreto 183 que reformó la Ley Número 701, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* de Guerrero el 5 de julio de 2022; resuelta en junio de 2023, validó en su totalidad el decreto al constatar que la consulta indígena cumplió las fases preconsultiva, informativa, de deliberación interna, de diálogo y de decisión, conforme a los estándares de previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

La ley reconoció a la Asamblea General Comunitaria como máxima autoridad, cuyas decisiones validan el Congreso y los tribunales.

La evolución institucional de Guerrero lo sitúa, junto con Oaxaca, a la vanguardia, y se creó una Comisión de Sistemas Normativos Pluriculturales y una Dirección Ejecutiva en la materia, reconocida en 2023, dedicadas a analizar y validar las elecciones por sistemas normativos.[36] La comparación entre los dos municipios confirma que no existe un modelo único.

Ayutla de los Libres, tras un litigio que llegó a la Sala Superior del Tribunal Electoral,[37] adoptó una representación territorial indirecta: una Asamblea Municipal Comunitaria de Representantes y Autoridades y un consejo integrado por dieciocho personas. Ñuu Savi, en cambio —escindido de Ayutla—, optó por una estructura más cercana al ayuntamiento tradicional, con presidencia, sindicatura y regidurías, validada mediante asambleas comunitarias itinerantes que recorren el territorio. Dos pueblos vecinos, dos diseños distintos: cada uno adaptó el sistema a su identidad.

La tensión dominante en Guerrero aparece por niveles, y es un hallazgo fino. La paridad se ha consolidado de manera progresiva en consejos y ayuntamientos, pero encuentra resistencia en las comisarías —el nivel más básico de organización, donde se administran los asuntos cotidianos del poblado—. El dato sugiere que la participación

36 Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, acuerdos institucionales sobre la Comisión de Sistemas Normativos Pluriculturales y la Dirección Ejecutiva en la materia (iepcgro.mx).

37 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-REC-104/2018, Sala Superior, 27 de marzo de 2018, relativa a Ayutla de los Libres.

de las mujeres debe impulsarse desde la base comunitaria y no solo en las cúpulas de gobierno, porque es en la comisaría, y no en el ayuntamiento, donde la vida política se decide día a día.

El aprendizaje de Guerrero es el que con más claridad anticipa la dimensión operativa del cuaderno: los conflictos se procesan, de manera preferente, mediante justicia restaurativa —asambleas de conciliación y consejos de ancianos orientados a restablecer el tejido social antes que a sancionar— y, cuando esa mediación comunitaria resulta insuficiente, el órgano electoral interviene con mesas técnicas de diálogo que evitan la judicialización excesiva. Queda, eso sí, una deuda pendiente: los lineamientos para la representación del pueblo afromexicano, ausente todavía del diseño institucional.

Conviene detenerse en cómo opera, en concreto, esa justicia restaurativa, porque es el rasgo más transferible de Guerrero. Ante un conflicto —una inconformidad con un nombramiento, una disputa entre barrios, una acusación—, la comunidad no acude de inmediato al tribunal: convoca a una asamblea de conciliación, en la que las partes exponen su versión ante la colectividad y los consejos de ancianos proponen una salida orientada a restablecer el tejido social más que a sancionar al culpable. Solo cuando esa vía se agota interviene el IEPC con mesas técnicas de diálogo y, solo si estas también fracasan, se abre el litigio.

Es un sistema de filtros sucesivos que reserva la jurisdicción para lo que de verdad no admite acuerdo. La lección para los demás estados es que la mediación no es un sustituto improvisado de la justicia, sino una primera instancia comunitaria que la propia tradición ya conoce y practica.

1. Ayutla y Ñuu Savi: dos diseños comunitarios para una misma ruta de autonomía

Ayutla de los Libres transitó al sistema normativo tras un litigio que llegó a la Sala Superior del TEPJF, y organizó su gobierno mediante una Asamblea Municipal Comunitaria de Representantes y Autoridades y un consejo de dieciocho personas. De Ayutla se escindió Ñuu Savi, que prefirió una estructura cercana al ayuntamiento —presidencia, sindicatura y regidurías— validada por asambleas comunitarias itinerantes. La diferencia entre ambos confirma que cada pueblo adapta el sistema a su identidad y que no hay una sola forma de ejercer la autonomía.

El soporte institucional de Guerrero es notable: la Ley número 701, validada por la SCJN en 2023 tras constatar la consulta previa, y una Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Pluriculturales creada en 2023. Los conflictos se atienden por justicia restaurativa —asambleas de conciliación y consejos de ancianos— y, en su defecto, por mesas técnicas del IEPC. Quedan pendientes la resistencia a la paridad en las comisarías y la deuda de lineamientos para el pueblo afromexicano.[38]

❖ C. Michoacán: la autonomía judicializada y sus riesgos

El Estado de Michoacán ilustra el escenario opuesto al de Oaxaca, que representa una implementación fragmentada y altamente judicializada. El acceso a los derechos colectivos no siguió una evolución

[38] Véase la nota 32 *supra*.

legislativa progresiva, sino que se materializó por la presión social y las sentencias de los tribunales federales, que forzaron la apertura institucional. El caso de Cherán (2011) fue el punto de inflexión que obligó al Estado a reconocer la validez de los sistemas normativos por la vía jurisdiccional.[39] A raíz de esa resolución, Cherán sustituyó el ayuntamiento de partidos por un Concejo Mayor de Gobierno Comunal y ha renovado a sus autoridades en cinco procesos sucesivos.

Sin embargo, pese a ese éxito, Cherán permanece como un caso aislado, pues municipios como Nahuatzen o Charapan intentaron el mismo tránsito y no lograron sostenerlo, frenados por barreras políticas y de seguridad.[40] La autonomía obtenida por sentencia no se extiende automáticamente a otros pueblos sin una ruta legislativa que la generalice, cada comunidad debe litigar la suya.

Junto al gobierno comunal pleno de Cherán, Michoacán desarrolló una segunda vía, administrativa y financiera, que cabe comprender porque encierra una ambigüedad. Mediante la figura del «presupuesto directo», las tenencias —subdivisiones de los municipios— han encontrado un modo de ejercer autogobierno sobre sus recursos sin cambiar el régimen municipal completo, ya que reciben y

39 Sobre el caso de Cherán, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el expediente SUP-JDC-9167/2011 y la facultad de atracción SUP-SFA-35/2011 (24 de septiembre de 2011), ambos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Algunas referencias secundarias consignan por error el expediente como «/2022»; se sigue aquí la cita verificable en los registros públicos del Tribunal (te.gob.mx).

40 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1041/2019, 8 de julio de 2020, sobre la expulsión de miembros de la comunidad indígena como límite de derechos humanos frente a la autonomía; y Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 7864/2023, resuelto el 25 de junio de 2025, sobre la restricción del derecho de propiedad —compensada— para salvaguardar la identidad y el territorio de una comunidad indígena de Oaxaca.

administran directamente la parte del presupuesto que les corresponde.[41] Esto sugiere que, para muchas comunidades, la libre determinación se traduce primordialmente en la soberanía sobre sus recursos económicos.

El Instituto Electoral de Michoacán (IEM), por su parte, enfrenta una paradoja institucional: aunque el Código Electoral le otorga facultades para organizar elecciones por sistemas normativos —el artículo 330—,[42] carece de reglamentación secundaria robusta, lo que lo confina al papel de acompañante técnico, supeditado a la voluntad comunitaria o a los mandatos judiciales. Tiene la facultad, pero no las reglas para ejercerla.

En materia de género, el resultado es complejo y honesto. El IEM fomenta la inclusión de mujeres en los Concejos Mayores, pero persiste una resistencia estructural en las asambleas, hasta el punto de que la exclusión no siempre se vive como imposición: algunas mujeres aceptan no participar bajo el argumento de cumplir otros roles comunitarios.

Ese dato obliga a matizar la lectura, porque la igualdad sustantiva no se logra solo retirando los obstáculos formales, sino transformando expectativas arraigadas. Mientras las mujeres no se integren

41 Gobierno del Estado de Michoacán, Portal de Autogobierno Michoacán (autogobierno.michoacan.gob.mx): de las 129 tenencias indígenas que existen en 38 de los 113 municipios del estado, alrededor de 40 ejercen ya autogobierno y presupuesto directo en 21 municipios; véase también *Desafíos de los gobiernos comunales en Michoacán. Presupuestos directos en la era de la judicialización de los derechos indígenas en México*, Redalyc.

42 Código Electoral del Estado de Michoacán, artículo 330, que faculta al Instituto Electoral de Michoacán para intervenir, en corresponsabilidad con las comunidades, en las elecciones municipales por sistemas normativos indígenas.

plenamente a la deliberación de la asamblea —el espacio máximo de poder—, la paridad seguirá incompleta. Un signo de avance es la reforma constitucional local de diciembre de 2024, que elevó el autogobierno a rango constitucional en el estado y marca el paso de una autonomía obtenida por litigio a su reconocimiento legal, abriendo la posibilidad de armonizar las leyes locales con la reforma federal.

La autonomía michoacana no puede entenderse sin su dimensión de seguridad. El levantamiento de Cherán en 2011 no fue, en su origen, una disputa electoral, sino una respuesta comunitaria frente a la tala ilegal y la violencia que la acompañaba; la elección por sistema normativo y la creación del Concejo Mayor de Gobierno Comunal vinieron después, como forma de blindar a la comunidad mediante el autogobierno y la ronda comunitaria.

Esa génesis explica dos cosas: por qué Cherán es difícilmente replicable, ya que pocas comunidades reúnen la cohesión que exige sostener un gobierno comunal frente a presiones externas, y por qué las barreras que frenaron a Nahuatzen y Charapan son tanto políticas como de seguridad. Reducir Michoacán a un problema de diseño electoral sería ignorar que, allí, la autonomía es también una estrategia de protección de la vida comunitaria.

1. Presupuesto directo: autonomía material y riesgo de fragmentación

El «presupuesto directo» michoacano es ambivalente e importa leerlo con cuidado. Por un lado, reconoce algo real: que la autonomía sin recursos es declarativa, y que administrar directamente el presupuesto es una forma concreta de autogobierno. Las 45 tenencias

que lo ejercen han ganado capacidad de decisión sobre su vida cotidiana.

Por otro lado, existe aquí un riesgo que no debe minimizarse: que la figura de la tenencia, bajo el discurso del reconocimiento, sirva en realidad para contener la demanda de autogobierno, ofreciendo manejo de recursos a cambio de no transitar a un régimen comunitario pleno como el de Cherán.

Reducir la libre determinación a soberanía presupuestal empobrece el concepto, pues los sistemas normativos son estructuras de gobierno con facultades que trascienden el gasto —personalidad jurídica, resolución de conflictos, administración de tierras y elección de autoridades—. El presupuesto directo es un avance si abre camino al autogobierno y un sucedáneo si lo sustituye.

La lectura conjunta deja una conclusión comparativa que anticipa la ruta estatal de armonización electoral: sin ruta institucional, la autonomía depende del litigio —el caso de Cherán— o se reduce a la administración de recursos —las tenencias—; con órganos especializados, catálogos, procedimientos claros y mecanismos de diálogo —el modelo oaxaqueño y la experiencia guerrerense—, la autonomía puede convertirse en política pública electoral.

El siguiente cuadro sintetiza las cuatro experiencias para facilitar su comparación.

Cuadro 2. Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán: comparación institucional

Entidad	Grado de reconocimiento	Órgano o instancia	Mediación o acompañamiento	Participación de las mujeres	Principal tensión	Aprendizaje institucional
Oaxaca	Consolidado, 418 de 570 municipios	IEEPCO, área de sistemas normativos internos, Catálogo de Municipios	Validación, acompañamiento y mediación institucionalizados	Avance por gradualidad y persuasión	Reconocimiento formal sin participación efectiva plena	El reconocimiento exige institucionalidad permanente
Chiapas	Intermedio, Oxchuc (2019/2025)	IEPC, Unidad Técnica de Asuntos Indígenas	Mediación/ conciliación del IEPC, mediación tradicional, INAH	«Paridad negociada», primera presidenta	Falta de lenguas y de protocolos de consulta	La transición de régimen requiere acompañamiento, no solo sentencia
Guerrero	En desarrollo, Ayutla y Ñuu Savi, Ley 701	IEPC, Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Pluriculturales (2023)	Justicia restaurativa, mesas técnicas de diálogo	Consolidada en lo municipal, resistencia en comisarías	Tensión cabecera-comisarías, deuda afromexicana	Los mecanismos de diálogo previenen la judicialización
Michoacán	Fragmentado y judicializado, Cherán, 45 tenencias	IEM, Concejos Mayores, presupuesto directo (art. 330)	Vía jurisdiccional, acompañamiento técnico	Inclusión en Concejos Mayores, resistencia en asambleas	Autonomía por litigio, Cherán aislado	Sin ruta institucional, la autonomía se vuelve excepción judicial

Elaboración propia, con base en las fuentes normativas, institucionales y jurisprudenciales directas referidas.

El cuadro permite advertir un patrón: a mayor institucionalidad permanente —área especializada, catálogo, mecanismos de mediación—, menor dependencia del litigio y mayor previsibilidad de la paridad. Los Estados de Oaxaca y Guerrero, que cuentan con direcciones especializadas, procesan sus conflictos por acompañamiento y diálogo; Chiapas avanza por mediación pero con vacíos de protocolo;

Michoacán, sin reglamentación secundaria, queda atrapado en la vía judicial.

La conclusión es de política pública: el factor que distingue a las experiencias exitosas no es la antigüedad del sistema normativo ni la voluntad de la comunidad —presentes en los cuatro estados—, sino la existencia de instituciones que operen la coexistencia. De ahí que la ruta estatal de armonización electoral que se propone a continuación coloque en el centro la creación de esa institucionalidad.

VII.

HACIA UNA RUTA ESTATAL DE ARMONIZACIÓN ELECTORAL

Las páginas anteriores describieron un problema y sus matices; esta sección propone una salida. La experiencia comparada permite transformar las propuestas reunidas en una secuencia institucional accionable, pensada para Chiapas, Guerrero y Michoacán, que toma a Oaxaca como referencia y se ordena bajo la reforma federal de 2024.

El propósito es trascender la mera declaración de derechos y traducirla en ajustes institucionales concretos. La ruta consta de ocho componentes —identificados de la A a la H— que importa leer como un conjunto. El cuadro siguiente los resume antes de desarrollarlos.

Cuadro 3.
Ruta mínima de armonización legislativa estatal

Paso	Acción	Resultado esperado
A	Homologación legislativa local	Alinear constituciones y leyes electorales locales con el artículo 2o.; documento rector estatal que reconozca eficacia jurídica a los sistemas normativos.
B	Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE)	Dirección ejecutiva con equipo interdisciplinario y facultades de dictamen, mediación y acompañamiento (modelo IEEPCO y Guerrero).
C	Catálogo estatal	Registro de municipios y comunidades regidos por sistemas normativos, con métodos de elección, duración de cargos y requisitos.
D	Procedimientos de transición de régimen	Lineamientos claros, traducidos a lenguas originarias, con consulta previa, libre e informada.
E	Participación política de las mujeres	Fiscalización con perspectiva de género que condicione la validación de asambleas a la participación real de las mujeres.
F	Mediación intercultural (MASC)	Procedimientos de diálogo, facilitación y solución temprana de controversias, culturalmente pertinentes.
G	Fiscalización interna y rendición de cuentas	Órgano de control electo por la asamblea, con capacitación y etiquetado presupuestal para el liderazgo de las mujeres.
H	Foros permanentes de diálogo intercultural	Evaluación periódica y construcción normativa de abajo hacia arriba.

Secuencia propuesta, cuya instrumentación corresponde al legislador y a los órganos electorales locales.

El cuadro permite advertir la lógica de la ruta: va de la norma (A–C) a la operación (D–F) y de la operación a la garantía y la evaluación (G–H). Ningún paso basta por separado; un catálogo sin órgano que lo administre o una transición sin mediación, reproducen los vacíos que el cuaderno busca cerrar. Las páginas siguientes desarrollan cada componente con el detalle necesario para que pueda traducirse en una iniciativa o en un acuerdo administrativo.

❖ A. Homologar las leyes locales para que dejen de contradecirse

El primer paso es normativo y hace falta precisar qué debe armonizarse, porque la omisión no está en un solo cuerpo legal, sino repartida en varios. Se requiere reformar, en bloque y de manera coherente:

- La constitución local, para reconocer la libre determinación y los sistemas normativos en línea con el artículo 2o. federal;
- La ley electoral del estado, para regular las elecciones por sistemas normativos, los plazos y los medios de impugnación;
- Las leyes orgánicas municipales, para articular la relación entre el ayuntamiento, las agencias y las comunidades, y
- Los reglamentos y lineamientos administrativos del órgano electoral, que son los que finalmente operan el procedimiento.[43, 44]

[43] Mi propuesta es por homologación legislativa y reconocimiento de la jurisdicción indígena mediante la reforma de constituciones locales y leyes electorales secundarias de Chiapas, Guerrero y Michoacán, alineándolas con el artículo 2o. federal.

[44] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 151/2017, 28 de junio de 2018, sobre las condiciones y los supuestos de la obligación de consultar a los pueblos indígenas en reformas legislativas que los

La pieza que ordena todo es un documento rector de la entidad que enuncie los principios de los sistemas normativos, les reconozca eficacia jurídica como orden válido y fije las reglas de coordinación con el sistema estatal. Sin homologación, ocurre lo que en Michoacán, donde el órgano electoral tiene la facultad —el artículo 330— pero carece de las reglas para ejercerla, y la comunidad queda condenada a litigar cada elección.

El estado de la homologación es desigual e importa mapearlo. Oaxaca es el referente, con reconocimiento legal desde 1995 y legislación secundaria desarrollada. Guerrero avanzó con la Ley número 701 y la creación de su Dirección Ejecutiva, pero arrastra la deuda de regular la representación del pueblo afromexicano.

Chiapas reformó sobre la marcha —con las reglas de 2025 y el Plan General de Desarrollo 2024-2026—, pero lo hizo a partir de la práctica de Oxchuc y sin un catálogo que dé certeza al resto de sus municipios. Michoacán es el caso más rezagado: tiene la facultad del artículo 330, pero carece de la reglamentación secundaria que la haga operativa. La homologación, por esa razón, no es un acto único ni idéntico en los tres estados; cada uno parte de un punto distinto y debe cerrar vacíos distintos.[45]

afectan directamente; y Segunda Sala, Amparo en Revisión 1144/2019, 10 de junio de 2020, que ordenó al Congreso de la Unión legislar una Ley Nacional de Consulta Indígena. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, *Justicia intercultural: derecho a una consulta previa*, Cuadernos de Jurisprudencia núm. 27, México, 2024.

45 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 163/2023 y su acumulada 164/2023, octubre de 2023, que invalidó parcialmente la reforma electoral de Chihuahua por no prever mecanismos efectivos de participación indígena en la integración de los ayuntamientos ni la asistencia de intérpretes para las lenguas originarias del estado: un precedente de lo que ocurre cuando la homologación legislativa se omite.

B. Crear, dentro de los institutos electorales, un área que sepa leer la diferencia

La norma necesita una estructura que la opere y aquí la comparación entre los cuatro estados es la mejor guía. El IEEPCO de Oaxaca cuenta con un área especializada en sistemas normativos internos con casi tres décadas de experiencia; el IEPC de Guerrero creó en 2023 una Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Pluriculturales; el IEPC de Chiapas operó durante años sin protocolos de consulta, supliéndolos con mediación, y el IEM de Michoacán carece de reglamentación para aplicar el artículo 330.

La conclusión es clara: donde hay dirección especializada, el conflicto se procesa por acompañamiento; donde no la hay, por litigio. Se propone, por ello, crear en Chiapas y Michoacán —y consolidar donde ya existe— una Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas.[46]

Esa dirección debe reunir perfiles que el derecho electoral tradicional no contempla, entre ellos antropólogos y sociólogos que comprendan las dinámicas comunitarias, juristas interculturales e intérpretes de lenguas originarias. Debe tener, además, atribuciones precisas: elaborar dictámenes antropológicos como el del INAH en Oxchuc, acompañar las asambleas, mediar los conflictos antes de que escalen y coordinarse con el tribunal electoral. Con ello, el órgano electoral deja de ser un simple organizador de comicios para convertirse, como sugiere la investigación, en árbitro de la interculturalidad.

[46] Mi propuesta es la institucionalización obligatoria —en la estructura de los institutos electorales— de una Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas con personal técnico interdisciplinario y atribuciones de dictamen y mediación.

Importa precisar qué perfiles y atribuciones distinguirían a esa dirección especializada de una oficina electoral común. En cuanto a perfiles, requeriría personas con formación en antropología y sociología jurídicas, capaces de leer una asamblea sin traducirla a categorías ajenas; intérpretes y traductores de las lenguas de la región; y juristas con formación intercultural, no solo electoral.

En cuanto a atribuciones, debería poder emitir o encargar dictámenes socioculturales —como el del INAH en Oxchuc—, acompañar técnicamente las asambleas electivas, integrar y mantener el catálogo, facilitar la mediación de controversias y coordinarse formalmente con el tribunal electoral cuando el conflicto deba judicializarse.

Sin esas capacidades, el reconocimiento legal queda sin manos que lo ejecuten, y la experiencia de Michoacán, con una facultad legal pero sin estructura que la opere, es la prueba de lo que ocurre cuando se legisla el fin sin proveer los medios.

❖ C. Construir un catálogo que dé certeza a ambos sistemas

La certeza jurídica requiere un registro y resulta significativo precisar qué debe contener para que sea útil y no un mero inventario. Tomando como modelo el *Catálogo de Municipios* de Oaxaca, el catálogo de cada estado debería consignar, por comunidad:

- El método de elección (mano alzada, pizarrón, planillas, ternas u otro);
- La duración de los cargos;
- Los requisitos de elegibilidad, incluido el sistema de escalafón;

- La asamblea competente para elegir y sus reglas de integración;
- Las formas de votación y de cómputo; la exigencia de levantar acta y su contenido mínimo, y
- Los mecanismos internos de resolución de controversias.[47]

Registrar estos elementos cumple dos funciones: da certeza a terceros sobre qué derecho aplica en cada municipio y protege a la comunidad frente a la imposición de criterios ajenos, porque lo asentado es lo que ella misma decidió. El catálogo es, en los hechos, la frontera jurídica que en Oaxaca otorga certeza a ambos órdenes, y su ausencia explica buena parte de la litigiosidad en Chiapas y Michoacán.

El catálogo no es un documento que se elabore una vez y se archive, sino un registro vivo. Su construcción inicial exige un levantamiento por comunidad, hecho con consulta y apoyo de dictámenes socioculturales, para asentar fielmente las reglas que cada pueblo reconoce como propias.

Y su mantenimiento exige actualizarlo cuando esas reglas cambian, como ocurrió en Oxchuc al pasar de la mano alzada en 2019 al modelo híbrido en 2025, pues si el catálogo no recoge esa evolución, deja de reflejar el sistema realmente vigente y pierde su función de certeza. Cabe, por ello, prever quién actualiza el registro, con qué procedimiento y con qué participación de la comunidad, para que el instrumento no se convierta en una fotografía congelada de un sistema que, por definición, es dinámico.

[47] Mi propuesta es la creación de un catálogo estatal de sistemas normativos, similar al de Oaxaca, que establezca métodos de elección, duración de los cargos, requisitos de elegibilidad y el sistema de escalafón.

❖ D. Ordenar, paso a paso, la transición de un régimen a otro

Cambiar de régimen es uno de los momentos más delicados, como mostró Oxchuc, y por ello necesita un procedimiento reglado y no improvisado. Conviene que los lineamientos estatales fijen, paso a paso:

- La solicitud de la comunidad que desea transitar del sistema de partidos al de sistemas normativos;
- La consulta previa, libre e informada, culturalmente adecuada y traducida a la lengua originaria;
- El dictamen técnico-antropológico que acredite la existencia del sistema normativo —como el del INAH en Oxchuc—;
- La asamblea en la que la comunidad decide;
- La validación por el órgano electoral;
- Los medios de impugnación a disposición de quien se inconforme, y
- El acompañamiento posterior, porque la transición no termina con la primera elección.

La experiencia chiapaneca confirma que sin estas reglas el tránsito se vuelve conflictivo y se judicializa; con ellas, se reduce la discrecionalidad institucional que hoy frena o entorpece estos procesos. Estandarizar el procedimiento no es burocratizar la autonomía, sino protegerla de la arbitrariedad.

Dos piezas del procedimiento de transición merecen subrayarse, porque su ausencia es la que más conflicto genera. La primera son los medios de impugnación: toda persona o grupo que se considere afectado por la decisión de transitar —o por la forma en que se realizó la consulta o la asamblea— debe contar con una vía clara para

inconformarse ante el órgano electoral y, en su caso, ante el tribunal, dentro de plazos ciertos.

La segunda es el acompañamiento posterior, pues la transición no concluye con la primera elección por sistema normativo, sino que requiere seguimiento durante los primeros ciclos, hasta que las nuevas reglas se asienten. La experiencia de Oxchuc muestra que el conflicto no desaparece con el cambio de régimen; se transforma y necesita una institución que lo acompañe mientras la comunidad consolida su sistema.

❖ E. Convertir la paridad en condición de validez de la asamblea

Este componente traduce en una regla operativa lo expuesto sobre la perspectiva de género y la paridad sustantiva. Transitar de la promoción a la garantía efectiva de la paridad supone establecer un mecanismo de fiscalización con perspectiva de género que condicione la validación de las asambleas electivas a la participación real de las mujeres.

Hace falta precisar qué se verifica, para no quedarse en la mera presencia: que la convocatoria haya llegado efectivamente a las mujeres; que se registre su asistencia a la asamblea; que tengan voz reconocida en la deliberación, y no solo presencia física; que su voto cuente en las mismas condiciones; que puedan ser electas para los cargos, incluidos los de decisión; que todo ello conste en el acta, y que exista seguimiento posterior del ejercicio efectivo del cargo.[48]

[48] Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia 48/2016, «Violencia política por razones de género. Las autoridades electorales están

No se trata de imponer un resultado, sino de verificar una condición de legitimidad: una asamblea que excluye sistemáticamente a la mitad de la comunidad —como ocurrió con Eufrosina Cruz en Quiegolani o como persiste en las comisarías guerrerenses y en numerosas asambleas michoacanas— no expresa cabalmente su voluntad. En los casos de exclusión sistemática, el marco debe prever consecuencias, incluida la anulación como último recurso, al privilegiar siempre el diálogo y la mediación intercultural previa.[49]

❖ F. Resolver por diálogo antes que por litigio

Este es el componente que articula la dimensión operativa de toda la ruta y merece el mayor desarrollo. Funcionalmente, los mecanismos alternativos de solución de controversias en clave intercultural —MASC— son procedimientos de diálogo, facilitación, conciliación y mediación orientados a prevenir y resolver de manera temprana los conflictos que surgen de la coexistencia de órdenes normativos.

No son una jurisdicción paralela ni un sustituto de la asamblea, sino un método para procesar diferencias antes de que se conviertan en litigio o en violencia. Su necesidad no es teórica y la evidencia muestra

obligadas a evitar la afectación de derechos político-electorales», Sala Superior, sesión pública del 2 de noviembre de 2016, aprobada por unanimidad.

[49] Mi propuesta: garantía sustantiva de la participación política de las mujeres, con fiscalización con perspectiva de género que condicione la validación de las asambleas electivas a la presencia real de las mujeres y, en su caso, anulación de elecciones donde se demuestre exclusión sistemática, privilegiando el diálogo y la mediación intercultural previa.

que el IEPC de Chiapas ya aplica la mediación o la conciliación en Oxchuc y que Guerrero opera con justicia restaurativa y mesas técnicas. Lo que falta es ordenar esa práctica incipiente en un procedimiento con garantías.

Un *Protocolo de Mediación Intercultural* podría articularse en etapas claras:

1. *Solicitud*: cualquier parte —comunidad, agencia, grupo de mujeres, autoridad— plantea el conflicto ante la dirección especializada del órgano electoral;
2. *Admisión*: el órgano verifica que la materia sea mediable, esto es, que no verse sobre un derecho humano indisponible;
3. *Identificación de las partes*: se determina a quién corresponde representar cada interés, respetando las autoridades comunitarias;
4. *Traducción*: se garantiza la interpretación a la lengua originaria, sin la cual no hay consentimiento informado;[50]
5. *Diagnóstico sociocultural*: un dictamen —como el del INAH— sitúa el conflicto en su contexto;
6. *Mesa de diálogo*: las partes, con un facilitador intercultural, construyen acuerdos;
7. *Acta de acuerdos*: lo convenido se documenta y se vuelve verificable;
8. *Seguimiento*: el órgano vigila el cumplimiento, y

[50] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 4034/2013, sobre el derecho de las personas indígenas a ser asistidas, en cualquier etapa procesal, por intérpretes y defensores con conocimiento de su lengua y cultura, como condición del acceso a la justicia en igualdad de circunstancias.

9. *Remisión*: cuando el conflicto no es mediable o la mediación fracasa, se reencauza al tribunal electoral, sin que el intento previo haya hecho perder tiempo ni derechos.[51]

Importa mostrar cómo operaría ese protocolo frente a conflictos reales:

1. Ante un cambio de régimen como el de Oxchuc, estructura la consulta previa y la mesa de diálogo que evitan que la transición se judicialice;
2. Ante la validación de una asamblea en Oaxaca, facilita la verificación participativa sin sustituir la voluntad comunitaria;
3. Ante el conflicto entre cabecera y comisarías en Guerrero, ofrece una mediación intercomunitaria entre partes en igualdad;
4. Ante las disputas por el presupuesto directo en las tenencias michoacanas, aporta acompañamiento técnico y reglas de transparencia, y
5. Ante la exclusión de mujeres, opera con estándar reforzado, que en ningún caso admite negociar el derecho.

El cuadro siguiente sistematiza esa correspondencia.

[51] Esta propuesta sobre la secuencia procedimental, derivada del análisis, no proviene de una norma vigente, por lo que debe contrastarse con la legislación local y con la base general de los mecanismos alternativos de solución de controversias antes de su aplicación práctica.

Cuadro 4.
MASC aplicados a controversias comunitario-electorales

Tipo de controversia	Mecanismo sugerido	Autoridad o instancia	Garantías mínimas	Riesgos a evitar
Cambio de régimen (Oxchuc)	Consulta previa y mesa de diálogo	OPLE (dirección especializada) y comunidad	Consentimiento informado, traducción, acta	Simulación de consulta, presión externa
Validación de asamblea (Oaxaca)	Facilitación y verificación participativa	OPLE y asamblea comunitaria	Respeto a la asamblea, paridad verificable	Sustituir la voluntad comunitaria
Exclusión de mujeres	Mediación con estándar reforzado	OPLE, autoridades comunitarias y, en su caso, tribunal	No negociar derechos, medidas de inclusión	Relativizar la paridad, invisibilizar la VPMRG
Cabecera-comisarías (Guerrero)	Mediación intercomunitaria	OPLE y autoridades municipales y de agencias	Igualdad entre partes, acuerdos verificables	Captura por la cabecera
Presupuesto directo (tenencias)	Facilitación y acompañamiento técnico	OPLE y órgano de fiscalización	Transparencia, rendición de cuentas	Opacidad, clientelismo
Impugnación de acuerdos	Conciliación previa a la vía jurisdiccional	OPLE y tribunal electoral (coordinación)	Acceso a la justicia, debido proceso	Dilación, denegación de derechos

Esta propuesta requiere contrastarse con la normativa local vigente. «VPMRG»: violencia política contra las mujeres en razón de género.

El cuadro deja una lección operativa: en todos los supuestos, la autoridad llamada a facilitar el mecanismo es, en primer término, la dirección especializada del órgano electoral, en coordinación con las autoridades comunitarias y, cuando proceda, el tribunal. La mediación no desplaza a la asamblea ni al juez; se sitúa antes que ellos, para prevenir. Esa ubicación —antes del conflicto abierto y antes del

litigio— es lo que la hace útil y lo que la distingue de una segunda instancia.

La mediación intercultural tiene, sin embargo, fronteras que no puede cruzar: no es una vía para negociar derechos, sino un método para construir soluciones culturalmente pertinentes dentro del marco constitucional.

De esa premisa derivan los límites que ningún acuerdo puede traspasar, resumidos en el cuadro siguiente.

Cuadro 5.
Límites constitucionales de la mediación intercultural

Límite	Contenido
No negociar derechos humanos	Ningún acuerdo puede disponer de derechos fundamentales ni condicionar su ejercicio.
No validar la exclusión de mujeres	La mediación no legitima reglas o prácticas que excluyan a las mujeres de la decisión o de los cargos.
No sustituir a la asamblea comunitaria	El mecanismo acompaña y facilita; no reemplaza la deliberación ni la decisión de la asamblea.
No imponer reglas externas sin consulta	Toda solución debe ser culturalmente pertinente y mediar consulta previa, libre e informada.
No usar la mediación para dilatar derechos	La solución temprana no puede convertirse en instrumento de aplazamiento del ejercicio de derechos.
No invisibilizar la violencia política de género	Los hechos de violencia política contra las mujeres en razón de género se atienden con estándar reforzado; no son materia transigible.

Propuesta propia.

1. Qué puede resolver la mediación intercultural y qué límites no debe cruzar

Es necesario precisar qué son y qué no son los MASC en este contexto. No son una instancia que sustituya a la asamblea comunitaria —máxima autoridad del sistema normativo— ni al tribunal electoral —garante último de los derechos—. Son una instancia intermedia de prevención, facilitación y construcción de acuerdos verificables, que actúa antes de que el conflicto se cierre o se judicialice.

Su valor está en el momento y en el método, pues intervienen temprano, con pertinencia cultural y traducción, y producen acuerdos que se documentan y pueden verificarse. Por esa razón no debilitan la autonomía, sino que la hacen sostenible, al evitar que cada diferencia comunitaria termine en litigio. Por ello, tienen un límite infranqueable: donde está en juego un derecho humano o la participación de las mujeres, la mediación facilita su garantía, nunca su negociación.

❖ G. Vigilar los recursos sin imponer controles ajenos

La autonomía sobre los recursos —señaladamente el presupuesto directo michoacano— exige controles, pero propios, no auditorías ajenas que la comunidad perciba como intromisión. Resulta importante reconocer y formalizar una instancia de control interno —una comisión de vigilancia o un consejo de transparencia— electa por la asamblea general y responsable ante ella, que opere conforme al propio sistema normativo.

Para que funcione, las autoridades, a través de las auditorías locales y del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, deben garantizar

capacitación continua y culturalmente contextualizada en administración pública, contabilidad gubernamental y contraloría social, traduciendo los requerimientos técnicos a la realidad comunitaria.

A ello se suma un mandato que conecta la fiscalización con la igualdad: que un porcentaje del presupuesto administrado por la comunidad se etiquete y destine a programas que fortalezcan el liderazgo, la formación y la participación política de las mujeres.[52] La rendición de cuentas, así entendida, no contradice la autonomía, sino que la hace sostenible y la blinda frente al clientelismo y la captura.

La mecánica de ese control interno importa tanto como su existencia. El órgano de vigilancia, electo por la asamblea y responsable ante ella, debería rendir cuentas en sesiones públicas de la propia comunidad, con información comprensible y, cuando sea preciso, traducida; apoyarse en la capacitación que provean las auditorías locales y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, y vigilar de manera señalada el destino de los recursos del presupuesto directo, que en Michoacán administran las tenencias sin reglas claras de transparencia.

El etiquetado de un porcentaje del presupuesto para el liderazgo de las mujeres convierte, además, la fiscalización en un instrumento de igualdad: no solo controla el gasto, sino que reserva recursos para corregir la desigualdad que el resto del cuaderno documenta. Control comunitario y perspectiva de género se refuerzan, así, mutuamente.

[52] Para tales efectos, se propone la creación de un órgano de fiscalización interna electo por la asamblea, con capacitación a través del INPI y etiquetado presupuestal —un porcentaje específico— destinado al liderazgo y la participación política de las mujeres indígenas.

❖ H. Aprender de la experiencia y corregir el rumbo

La ruta se cierra con un mecanismo de evaluación y ajuste, al cual es pertinente darle diseño: se propone institucionalizar encuentros de periodicidad anual entre autoridades comunitarias, órganos electorales, tribunales electorales, autoridades legislativas y personas especialistas.

Su agenda mínima debería incluir la revisión de los procesos electivos del periodo, la identificación de los conflictos recurrentes y de los vacíos normativos detectados y la evaluación del funcionamiento de los mecanismos de mediación. Sus productos —relatorías, recomendaciones, propuestas de ajuste a los lineamientos— alimentarían la siguiente ronda legislativa, de modo que la norma se corrija con la experiencia y no contra ella.

Estos foros permiten una construcción normativa de abajo hacia arriba, en la que la voz de las comunidades enriquece a las instituciones y son el espacio natural para que la armonización deje de ser un acto único —la reforma— y se convierta en un proceso continuo de aprendizaje institucional.

VIII.

CONCLUSIONES

❖ Autonomía comunitaria, derechos humanos, paridad sustantiva y justicia intercultural

El recorrido del presente estudio permite advertir una idea de fondo, que el pluralismo jurídico no se sostiene solo con su reconocimiento; más bien, exige instituciones capaces de operar la coexistencia normativa. La diferencia entre Oaxaca y los demás casos no está en el reconocimiento —que hoy es nacional, tras la reforma de 2024—, sino en la institucionalidad que lo hace funcionar: un área especializada, un *Catálogo de Municipios* y mecanismos de mediación frente a la dependencia del litigio que muestran Cherán y, durante años, Oxchuc.

De ese análisis se desprende que la autonomía comunitaria es compatible con el derecho electoral constitucional. No existe una contradicción insalvable entre ambos: hay dos órdenes que pueden coordinarse cuando existen reglas claras de tránsito, órganos especializados y respeto a las decisiones comunitarias dentro del marco constitucional. La coexistencia

es viable; lo que falta, en buena parte del país, es la legislación y la administración local que la hagan previsible.

La paridad sustantiva ocupa en esa coordinación un lugar particular: lejos de contradecir la autonomía, la legitima democráticamente. El caso de Eufrosina Cruz y la «paridad negociada» de Oxchuc muestran los dos extremos de un mismo problema —la exclusión y su superación parcial—, y confirman que la perspectiva de género no es una intromisión, sino una condición de legitimidad. El reto consiste en garantizarla mediante interculturalidad crítica y acompañamiento, no mediante imposición mecánica.[53]

El texto ha sostenido, además, una tesis sobre el método: la armonización debe pasar del litigio permanente a la legislación y la administración local. En ese tránsito, los mecanismos alternativos de solución de controversias en clave intercultural son una herramienta operativa de primer orden —previenen la judicialización, acompañan los cambios de régimen y protegen la participación de las mujeres—, pero siempre subordinada a los derechos humanos.

El reto, en suma, no es solo reconocer los sistemas normativos, sino hacerlos funcionar con certeza, justicia intercultural e igualdad y que los órganos electorales dejen de ser meros organizadores de comicios para convertirse en árbitros de la interculturalidad.[54]

53 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, SUP-RAP-121/2020, que ordenó al Instituto Nacional Electoral incrementar de 21 a 28 los distritos electorales federales con acciones afirmativas indígenas, exigiendo además que las candidaturas resultantes cumplieran el principio de paridad de género.

54 Propuesta de la autora: los órganos electorales locales deben contar con estructuras especializadas y perfiles con formación antropológica, capaces de validar las dinámicas comunitarias sin imponer visiones restrictivas, evitando su utilización con fines políticos.

Cabe precisar el lugar que en todo esto corresponde a los tribunales. La crítica al litigio permanente no es una crítica a la jurisdicción: los tribunales electorales y la Suprema Corte han sido, en ausencia de legislación local adecuada, los que abrieron paso al reconocimiento, como ocurrió en Cherán y Ayutla, así como con la validación de la Ley 701.

El punto es otro, que esa función supletoria no debería ser la regla. Cuando cada comunidad debe litigar su autonomía, el acceso a los derechos depende de la capacidad de cada quien para sostener un juicio, y la igualdad se fractura. La armonización legislativa y los mecanismos de mediación no buscan desplazar a los jueces, sino devolverles su papel de última instancia, reservada para lo que el diálogo no pudo resolver.

El presente análisis no pretende que la reforma de 2024 haya cerrado el problema; sostiene, al contrario, que apenas lo abrió en su fase más exigente. Reconocer fue el trabajo de tres décadas, de San Andrés a la reforma; hacer funcionar es el trabajo que comienza ahora y corresponde principalmente a los estados.

La experiencia comparada de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Michoacán ofrece un mapa de lo que importa hacer y de lo que es necesario evitar; las propuestas reunidas en la ruta estatal de armonización electoral lo ordenan en una secuencia institucional y la dimensión de mediación intercultural aporta el método para que esa ruta no se atasque en el conflicto.

Si algo enseña el recorrido es que la autonomía indígena y el derecho electoral del Estado no están condenados a chocar; pueden

coordinarse, siempre que existan instituciones a la altura y la voluntad de construirlas.

Por su formato, esta obra no agota ninguno de los temas que toca, ni la teoría del pluralismo jurídico, ni el detalle de cada caso, ni el diseño acabado de los mecanismos de mediación. Su ambición es otra, propia de la Colección: poner en manos de quienes debe decidir —legisladoras y legisladores locales, consejeras y consejeros electorales, juzgadoras y juzgadores, autoridades comunitarias— un panorama ordenado y una ruta defendible.

Las propuestas de la ruta estatal de armonización electoral no son recetas de aplicación automática; son un punto de partida que cada entidad deberá adaptar a su realidad, a su composición pluricultural y a su historia.

Lo que no admite adaptación es el principio que las recorre: que la autonomía se respeta mejor cuando se le dota de instituciones y que los derechos de las mujeres no son una excepción a esa autonomía, sino parte de su sentido.

Fuentes bibliográficas

Fuentes doctrinales y académicas

- Aragón Andrade, Orlando, "Traducción intercultural y ecología de saberes jurídicos en la experiencia de Cherán, México", *Revista Emancipaciones*, México, 2018; y *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

- Barceló, Raquel; Portal, María Ana y Sánchez, Martha Judith (coords.), *Diversidad étnica y conflicto en América Latina. Organizaciones indígenas y políticas estatales*, vol. 1, México, UNAM / Plaza y Valdés, México, 1995 (incluye el estudio de Pilar Alberti Manzanares sobre mujeres indígenas en organizaciones campesinas).

- García Atra, Lizeth Juliana, "El pluralismo jurídico y sistemas normativos indígenas. Aproximación al estudio del fenómeno en México", *Justicia(s), Revista de Derecho*, vol. 1, núm. 1, 2022.

- González Galván, Jorge Alberto, *El Estado, los indígenas y el derecho*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.
- Mesri Hashemi-Dilmaghani, Parastoo Anita y González Guerrero, Maribel, *La organización político-social de una comunidad oaxaqueña (pueblo zapoteco serrano)*, TEPJF, México, 2014.
- Jiménez Bartlett, Lelia, "Las autonomías indígenas como una forma de pluralismo jurídico", *Revista IUS*, vol. 2, núm. 22, 2008.
- López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, 7a. ed., Oaxaca, 2019.
- Martínez de Bringas, Asier, "Los sistemas normativos indígenas en el marco del pluralismo jurídico", *Revista de Derecho Político*, núm. 86, 2013.
- Mendoza Antúnez, Claudia Araceli, *Autodeterminación de los pueblos indígenas*, en *Diccionario Jurídico*, 2a. ed., Tirant lo Blanch / UNAM, México, 2023.
- Monreal Ávila, Ma. del Refugio, *Compatibilidad del derecho electoral con los sistemas normativos de las comunidades indígenas, casos: Chiapas, Guerrero y Michoacán, aplicando la perspectiva de género*. Tesis para optar por el grado de Doctora en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de Posgrado en Derecho, tutor: Dr. José Luis López Chavarría, Ciudad de México, 2026.
- Navarrete Linares, Federico, *Los pueblos indígenas de México*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2008.

- Stavenhagen, Rodolfo, *Los pueblos indígenas y sus derechos*, UNESCO, México, 2007.
- Valdivia Dounce, Teresa, *Pueblos mixes: sistemas jurídicos, competencias y normas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, México, 2015.

Normativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2o, decreto de reforma en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de septiembre de 2024 (edición vespertina).
- Reforma al artículo 2o constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución A/RES/61/295, 2007.
- Acuerdos de San Andrés «Derechos y Cultura Indígena», 1996.
- Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero, vigente, con reformas de 2022 validadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2023.
- Código Electoral del Estado de Michoacán, artículo 330, que faculta al Instituto Electoral de Michoacán para organizar, en

corresponsabilidad con las comunidades, las elecciones municipales por sistemas normativos indígenas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad.

Jurisprudencia, sentencias y documentos institucionales

- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, Plan General de Desarrollo 2024-2026 y reformas legales de 2025 relativas al caso de Oxchuc.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), Catálogo de Municipios que se rigen por Sistemas Normativos Internos y lineamientos institucionales en la materia.
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2020-2024, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 2020.
- Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, 2000.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 113/2022, que validó las reformas de 2022 a la Ley Número 701 de Guerrero, resuelta en 2023.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-9167/2011, Sala Superior, 2 de noviembre de 2011 y solicitud de ejercicio de la facultad de atracción

SUP-SFA-35/2011, 24 de septiembre de 2011 (ambos relativos a Cherán, Michoacán).

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-REC-104/2018 (Ayutla de los Libres), Sala Superior, 27 de marzo de 2018.

Títulos
de la Colección

1. *El inicio del Tercer periodo "De la Justicia con el Pueblo" y la Duodécima Época del Semanario Judicial de la Federación*
   Juan Carlos Villavicencio Macías

2. *El derecho a una defensa pública y gratuita en la Nueva Suprema Corte*
   Benjamín Rubio Chávez (coordinador)

3. *La nueva Suprema Corte mexicana: legalidad, protección de derechos y justicia social*
   Armando Hernández Cruz

4. *Justicia alternativa*
   Ministra Loretta Ortiz Ahlf

5. *Líneas y acciones de trabajo 2025-2027 para el logro de una Justicia Cercana al Pueblo*
   Ministro Presidente Hugo Aguilar Ortiz

6. *Derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. Su protección por el Poder Judicial de la Federación*
   Ministra Yasmín Esquivel Mossa

7. *Participación política de las mujeres, pluralismo jurídico y autogobierno indígena. Bases conceptuales, experiencias estatales y mecanismos interculturales de armonización electoral*
María del Refugio Monreal Ávila

8. *El derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y el acceso a la justicia*
Cristina Solano Díaz

9. *Los casos que elegimos. Reflexiones en torno a la facultad de atracción de la Suprema Corte*
Ministro Irving Espinosa Betanzo (coordinador)

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Elza de 8, 9, 11 y 12 puntos, Roboto de 9, 10 y 12 puntos. Septiembre de 2026.

En este cuaderno se aborda un tema relevante en la actualidad mexicana, nos referimos a la coexistencia entre el sistema electoral del Estado y los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas. Visibiliza la realidad de los Estados de Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán a través de un examen minucioso de su evolución respecto a esta problemática.

Esta obra, sintética y de impecable factura, nos aproxima de manera directa a la realidad social de las comunidades indígenas del país. El texto expone los obstáculos que aún enfrentan las mujeres de estos pueblos para ejercer sus derechos político-electorales en pleno 2026. Sin duda, la relevancia y el rigor de este análisis mantendrán cautivo al lector en cada página.

La autora reflexiona sobre el tema y concluye, entre otras cuestiones, que el verdadero desafío no radica únicamente en reconocer los sistemas normativos, sino en que se debe garantizar su operatividad bajo principios de certeza, justicia intercultural e igualdad.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis

ISBN 978-607-552-594-5