

---

## La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México

*The Emergence Of The Fourth Level Of Government And The Struggle For Indigenous Self-Government In Michoacán, México*

*L'émergence du quatrième niveau de gouvernement et la lutte pour l'autogouvernance autochtone à Michoacán, Mexique*

Orlando Aragón Andrade

---



### Edición electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/cal/11270>

ISSN: 2268-4247

### Editor

Institut des hautes études de l'Amérique latine

### Edición impresa

Fecha de publicación: 31 diciembre 2020

Paginación: 57-81

ISBN: 978-2-37154-140-5

ISSN: 1141-7161

### Referencia electrónica

Orlando Aragón Andrade, «La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México», *Cahiers des Amériques latines* [En línea], 94 | 2020, Publicado el 30 abril 2021, consultado el 12 mayo 2021. URL: <http://journals.openedition.org/cal/11270>

---



Les *Cahiers des Amériques latines* sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 International.

Orlando Aragón Andrade \*

## **La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México**

### **Introducción. Los tribunales como el nuevo campo de disputa por los derechos indígenas de México**

Permítanme iniciar con la premisa, que ya he sostenido en otros trabajos [Aragón, 2019], de que nos encontramos en un momento nuevo de la lucha por los derechos de los pueblos indígenas en México. Uno de los elementos constitutivos de esta nueva etapa, que inició en la segunda década de este siglo, fue posible por una serie de transformaciones en el campo del derecho estatal que llevó al desplazamiento de la lucha por los derechos de los pueblos indígenas del terreno jurídico al judicial. De tal manera que, en los últimos años, el avance de estos derechos se ha producido fundamentalmente no en el ámbito legislativo, sino en el de los tribunales. Esta mudanza trajo consigo una serie de fenómenos inéditos que hacen necesario un nuevo enfoque para el estudio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México. Uno que, entre otras cosas, sea capaz de dar cuenta de la diversidad interna del derecho estatal (las diferencias entre los poderes legislativo y el judicial como espacios de producción normativa)

---

\* Profesor-Investigador de La Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Morelia, Unam, México.

y que, al mismo tiempo, pueda identificar los discursos, las prácticas y los actores de la disputa por los derechos en los distintos campos judiciales de México.

El derecho a la consulta previa, libre e informada y los derechos a la autonomía y al autogobierno indígena han sido dos de los temas que se han privilegiado en los tribunales y con los cuales, además, se han conseguido importantes precedentes judiciales en la última década. Casos como el de la soya transgénica (península de Yucatán), el de la presa “La Parota” (Guerrero) y el de la comunidad de Cherán (Michoacán) son solo algunos ejemplos de los juicios que atraparon los reflectores de los medios de información y que también llamaron la atención de la academia que se interesa por los derechos humanos.

A pesar de la atención generada por estos casos en el estudio del derecho, se han conseguido otras importantes victorias en los tribunales durante estos años que han pasado prácticamente inadvertidas para los medios de información y, por consiguiente, para la academia de los derechos humanos, atada a la lógica mediática del litigio estratégico. En contraste, algunos de estos precedentes “invisibles” están teniendo un mayor impacto en las luchas que las comunidades indígenas de México sostienen en la actualidad.

Yo mismo he participado (como abogado y como investigador) en dos de los precedentes judiciales que en materia de derechos de los pueblos indígenas en México han llamado más la atención en los últimos años. Me refiero a los juicios que llevamos desde el Colectivo Emancipaciones (CE) para la comunidad de Cherán: el juicio tramitado en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en 2011 (SUP-JDC 9167/2011), y el juicio de controversia constitucional 32/2012 resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en 2014 [Aragón, 2019]. Estos casos fueron precedentes de primera importancia para que otros municipios de Guerrero (Ayutla de los Libres) y Chiapas (Oxchuc) consiguieran años después el mismo reconocimiento jurídico que Cherán. No obstante, estos casos tienen la gran limitación de que, fuera de la experiencia oaxaqueña, pocas comunidades indígenas en el país tienen el estatus administrativo de municipio o cabecera municipal. En consecuencia, los triunfos judiciales de Cherán son difíciles de replicar en la mayoría de las comunidades indígenas de México que aspiran a conseguir el reconocimiento de su derecho a la autonomía y al autogobierno. Para alcanzarlo en la escala municipal se requiere de complejos acuerdos entre distintas comunidades y poblaciones que, en muchas ocasiones, han mantenido conflictos durante décadas e incluso siglos.

A diferencia de estos casos centrados en la escala municipal, se ha logrado avanzar en el reconocimiento del autogobierno indígena en una escala submunicipal y comunal. En efecto, el 18 de mayo de 2016, el TEPJF emitió una resolución en favor de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, con la que se ordenó al gobierno municipal la transferencia de los recursos económicos



correspondientes a la comunidad para que esta fuera quien los administrara y ejercitara, de acuerdo a sus formas de organización internas, para atender sus principales necesidades. Este carácter político-administrativo de submunicipalidad de Pichátaro y la situación de la inmensa mayoría de las comunidades indígenas del país explican por qué en tan solo cuatro años de haberse conseguido el primer precedente en el TEPJF este haya podido ser replicado en comunidades indígenas de Michoacán, Oaxaca, Jalisco, Puebla y Ciudad de México.

En esta contribución quiero referirme precisamente a este primer precedente judicial con el que se logró el reconocimiento del derecho al autogobierno en un nivel submunicipal, y en el cual también participé como abogado, junto con mis colegas del CE. De esta suerte, en las siguientes líneas estudio el contexto, las condiciones y las novedades del proceso de lucha político-jurídica que la comunidad de San Francisco Pichátaro sostuvo entre 2015 y 2016.

Debo señalar que mi planteamiento se basa en la misma propuesta de antropología jurídica militante que he venido cultivando en los últimos años con los litigios y los análisis que he realizado del proceso de lucha de Cherán [Aragón, 2019]. Esta propuesta busca enriquecer los estudios de la antropología jurídica y los derechos humanos a partir de varios puntos y dimensiones. Primero, se apoya en la posición ético-política de que la producción del conocimiento sociojurídico debe descansar sobre el compromiso con los grupos con los que trabajamos. Este compromiso no es entendido como una buena intención o algo abstracto, sino como algo concreto y práctico, en este caso, la producción de conocimiento útil para que consigan cumplir sus aspiraciones de alcanzar condiciones de vida más justas. Segundo, procura visibilizar la contribución de las luchas y los conocimientos de pueblos y comunidades indígenas en la construcción y consolidación de los derechos humanos. De tal forma, se esfuerza por invertir la narrativa dominante sobre los derechos humanos que consiste en atribuir la construcción de estos a los tribunales y a otros actores institucionales. Tercero, a partir de ejercicios autorreflexivos y autocríticos, busca problematizar los dilemas que enfrentamos los abogados que acompañamos luchas sociales para generar nuevas prácticas en el ejercicio de la abogacía militante y, en la medida de lo posible, conjurar la reproducción del derecho estatal como saber excluyente e instrumento de los poderosos. Cuarto, se esfuerza por enriquecer y complejizar el estudio del derecho en la práctica, a través de descripciones más densas y robustas de las dinámicas y relaciones que rigen los distintos espacios, instituciones y campos jurídicos en los que se disputa el derecho, lo que solo es posible capturar desde el interior de la movilización legal. Finalmente, busca generar y aplicar nuevas categorías analíticas mediante las cuales sea posible mostrar las novedades de los fenómenos político-jurídicos producidos en el marco de estos procesos de lucha por la autonomía y autogobierno indígena en México.

La ruta que sigo para orientar mi análisis comienza con un primer apartado que ubica y muestra, a través de un breve recorrido histórico en el estado de Michoacán, algunas de las tensiones que han vivido las comunidades indígenas consideradas dentro del régimen político-administrativo del estado como submunicipalidades, en relación con las poblaciones capitales de sus municipios. En un segundo momento me concentro en analizar algunas de las condiciones locales y judiciales en las que tuvo lugar la movilización político-jurídica de la comunidad de Pichátaro. El apartado posterior está dedicado a estudiar algunos de los elementos centrales de la estrategia legal que se utilizó en este caso, el papel del conocimiento jurídico y político de la comunidad en las distintas etapas del proceso legal y los momentos decisivos que la comunidad de Pichátaro aprovechó para maximizar su triunfo en el TEPJF. Cierro este artículo con un apartado en el que busco reflexionar sobre las que estimo que son las potencialidades disruptivas de la experiencia de Pichátaro para pensar la descolonización del Estado mexicano y concluyo señalando los que a mi juicio son los desafíos principales de estos procesos en la actual coyuntura que vive México.

## **El gobierno municipal y las comunidades indígenas en Michoacán: una historia de constantes tensiones políticas**

Como es conocido, la lucha de las comunidades indígenas por mantener su autonomía es más vieja que el propio Estado mexicano. Desde la época del régimen colonial de la Nueva España, las comunidades se esforzaron por conservar un estatus diferenciado mediante la república de indios. Con el nacimiento del Estado mexicano en el siglo XIX, algunos “pueblos de indios” continuaron en su empeño de constituirse en sede de un gobierno municipal, es decir, en ayuntamiento. La historiografía de los pueblos indígenas en el siglo XIX ha documentado para el caso de Michoacán cómo, a partir de las disposiciones de la Constitución de Cádiz, algunas comunidades indígenas lograron contar efímeramente con un ayuntamiento [Cortés, 2012].

A pesar de estos esfuerzos de adaptación, la inmensa mayoría de las poblaciones indígenas de Michoacán quedaron supeditadas política y administrativamente a municipios con una población capital (y sede del poder político) controlada por mestizos o por poblaciones amestizadas. En el caso de Michoacán, este sistema se fue consolidando hasta que el gobierno municipal quedó conformado, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales, según una jerarquía política que incluía una población capital denominada cabecera municipal, poblaciones subordinadas llamadas tenencias (generalmente más pequeñas que la cabecera) y poblaciones aún más pequeñas que la cabecera y las tenencias, conocidas como encargaturas del orden.



Vale la pena advertir que este esquema político-administrativo fue y es genérico en Michoacán. Esto quiere decir que no es privativo de las comunidades indígenas; siguen la misma suerte las poblaciones mestizas. No obstante, lo que sí es importante señalar es que este criterio y lógica permitió que casi todas las cabeceras municipales del estado estén controladas por poblaciones mestizas y que las comunidades indígenas de Michoacán hayan quedado históricamente subordinadas a ellas.

El establecimiento de una normatividad estatal, sin embargo, no implicó el olvido de las aspiraciones autonomistas de las comunidades y, por lo mismo, la convivencia entre las poblaciones con estatus de cabecera y las comunidades indígenas con carácter de tenencias distó de ser armónica [Dietz, 1999; Castilleja, 2003]. De hecho, podemos encontrar distintos episodios en los que varias comunidades indígenas con estatus de tenencia tuvieron que cambiar de municipio por los conflictos, principalmente territoriales, con sus cabeceras. Los casos de la tenencia de Cherán Atzicurin (Cheranastico) con el municipio Cherán y de la tenencia de Santa Cruz Tanaco con el municipio de Paracho son ilustradores de estas tensiones. Como consecuencia de estos problemas, desde hace décadas, Cherán Atzicurin pasó a formar parte de la jurisdicción de Paracho y Santa Cruz Tanaco de Cherán [Calderón, 2004].

Un ejemplo más reciente de las tensiones entre una cabecera municipal y una tenencia indígena es el de la comunidad de Santa Fe de la Laguna con Quiroga. La problemática entre ambas poblaciones se debió principalmente al despojo de las tierras comunales que sufrió en las últimas décadas del siglo pasado la comunidad de Santa Fe a manos de rancheros de Quiroga [Zarate, 2001].

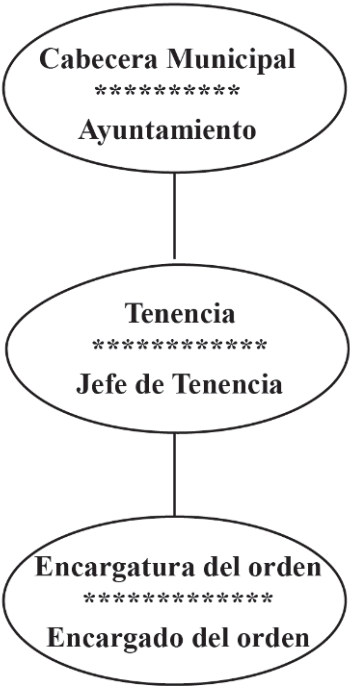
A pesar de lo dicho, la dinámica de la relación entre cabeceras municipales y tenencias no debe ser entendida de manera mecánica. Los nombramientos de las autoridades en el interior de las tenencias que son comunidades indígenas son ilustradores del carácter complejo de las disputas por el poder político con las cabeceras municipales. Si uno hace una revisión histórica de las disposiciones legales en torno al gobierno municipal en Michoacán, se puede observar en ellas una suerte de vaivén que va de la concentración del poder en la cabecera municipal a la concesión de una autonomía relativa a las tenencias [Aragón, 2017]. No obstante, esta relación generalmente no se ha resuelto de manera lineal ni necesariamente en función de las disposiciones legales.

En efecto, el poder político del gobierno municipal se ha concentrado en las autoridades con sede en la cabecera municipal, es decir, el ayuntamiento integrado por el presidente municipal, el síndico, los regidores, etcétera. En cambio, en las tenencias y en las encargaturas del orden, tienen sede autoridades que solo cuentan con el carácter de auxiliares del ayuntamiento, conocidas como jefes de tenencia y encargados del orden. Esta condición legal no obsta para que en muchas ocasiones encontremos comunidades indígenas con jefes de tenencia

opositores a los presidentes municipales, con desacuerdos y peleas abiertas. Estas relaciones se explican porque a pesar de lo que pueda estipular la ley, las comunidades indígenas han conseguido mantener cierto espacio de autonomía para que el jefe de tenencia o los encargados del orden sean elegidos mediante una decisión de la asamblea de sus habitantes y no por imposición del ayuntamiento.

Otra muestra de esta dinámica de resistencia y poder de negociación se puede encontrar en lo que ocurría con el poder judicial de Michoacán, cuando a pesar de que los nombramientos de los extintos jueces de tenencia eran atribución del pleno de magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de Michoacán, las comunidades por “usos y costumbres” elegían una terna que enviaban al tribunal para que este escogiera a una de las personas nombradas de antemano en una asamblea [Aragón, 2017].

CUADRO 1. ESTRUCTURA POLÍTICA DEL MUNICIPIO EN MICHOCÁN



Ahora bien, la situación descrita tampoco debe llevar a realizar la generalización contraria y a simplificar la dinámica de la relación entre la cabecera y las tenencias. Si bien se puede presentar una relación de control y resistencia entre



ambas, también es cierto que pueden mediar entre estos polos otros actores e intereses. El fortalecimiento de la presencia de los partidos políticos en las comunidades indígenas de Michoacán desde las últimas décadas del siglo XX, por ejemplo, ha generado que sus intereses se sobrepongan en ocasiones a las disputas entre cabeceras y comunidades indígenas, a veces para fortalecer el conflicto y a veces para disolverlo.

Sin embargo, la lucha de las comunidades por mantener una autonomía política no ha dejado de manifestarse de una u otra forma. En los últimos años del siglo XX e inicios del XXI, algunas organizaciones indígenas de Michoacán, por ejemplo, demandaron un proceso de remunicipalización para que las comunidades indígenas pudieran adquirir la autonomía en el marco del municipio. El caso más destacado de este planteamiento fue el de la comunidad purépecha de Pamatácuaro, perteneciente al municipio de Los Reyes. Desafortunadamente para la causa de los purépechas de Pamatácuaro, y de otras comunidades, su demanda no prosperó debido a la falta de voluntad de los diputados de Michoacán [Ventura, 2010].

Otra experiencia que es importante referir es la de la comunidad purépecha de Nurio y del municipio de Paracho [Ventura, 2010]. Esta tenencia logró en los últimos años de la década de los noventa, después de una intensa presión y movilización política, que mediante un acuerdo político se le entregara para su administración directa la parte proporcional del presupuesto público que en términos poblacionales le correspondía. Este logro de la comunidad de Nurio tuvo un fuerte impacto en las aspiraciones autonómicas de algunas comunidades de la región, al grado de convertirse en un nuevo referente. Desafortunadamente, prácticamente ninguna de ellas tuvo éxito a la hora de intentar replicarlo.

Esta demanda histórica de las comunidades tomó una nueva dimensión con el aumento de la presencia del crimen organizado en la región. A la subordinación política y al reparto discriminatorio de los recursos económicos, se sumó el problema de la seguridad que se tradujo, entre otras cosas, en el incremento del despojo de los bienes naturales de las comunidades, principalmente el bosque, que es el recurso más importante de la meseta purépecha.

El municipio de Cherán fue uno de los escenarios donde la tensión entre la cabecera y la tenencia se incrementó por esta coyuntura. En los años previos al movimiento del 2011, los comuneros de Cherán identificaron como talamontes a varios habitantes de la tenencia de Santa Cruz Tanaco. Este último conflicto entre Cherán y Tanaco pudo resolverse, al menos de forma temporal, con un acuerdo político mediante el cual el primer Concejo Mayor de Gobierno Comunal aceptó que se transfiriera el presupuesto a la tenencia para que esta lo administrara directamente [Aragón, 2019].

Como se puede advertir hasta aquí, la movilización en el terreno judicial no tuvo lugar en las experiencias referidas. Estas se desarrollaron más bien dentro

de un escenario de lucha que se desarrolló casi exclusivamente en el terreno político y en el marco de intentos de reformas legales que siempre naufragaron [Ventura, 2010].

## **Las condiciones de la lucha por el autogobierno indígena en la experiencia de Pichátaro**

La comunidad de San Francisco Pichátaro se ubica en la región conocida como la meseta purépecha, más específicamente en su límite con la región lacustre. Estas dos forman parte de las cuatro regiones en donde se asientan las comunidades purépechas en Michoacán. La comunidad tiene su origen en al menos siete asentamientos de origen prehispánico que para fines de evangelización y de control colonial fueron congregados en lo que hoy conocemos como Pichátaro.

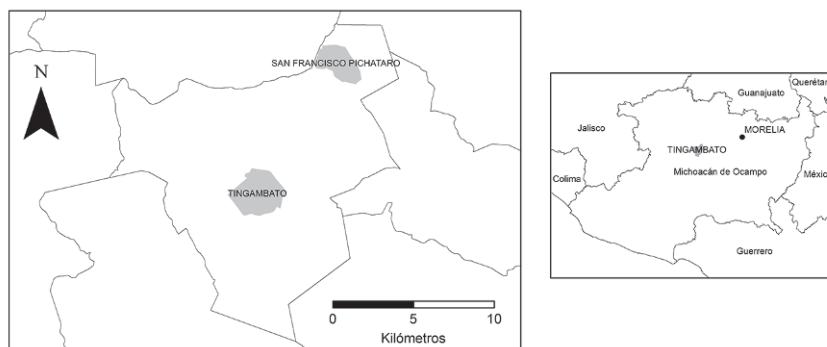
La integración original de la comunidad tiene hasta hoy en día una importancia fundamental para entender su organización social. Pichátaro se divide y organiza en siete barrios (San Miguel, Santos Reyes, San Francisco, San Bartolo primero, San Bartolo segundo, Santo Tomás primero y Santo Tomás segundo) que, según sus habitantes, proceden de las siete poblaciones que conformaron la comunidad. La importancia de esta organización es tal, que incluso las autoridades e instancias de decisión de carácter comunal, como lo era el jefe de tenencia y lo es el Concejo Comunal y el representante de bienes comunales, se encuentran mediados por el poder de los representantes de cada barrio (encabezados de barrio) y el de las propias asambleas de barrio.

Dentro de las comunidades purépechas y para el propio Gobierno de Michoacán, Pichátaro ha ocupado un lugar importante en la vida política reciente. La comunidad fue uno de los principales bastiones de una de las organizaciones indígenas más importantes de la década de los noventa en Michoacán, la Nación Purépecha. Fue también en Pichátaro donde el Gobierno de Michoacán estableció, en los primeros años de la primera década del siglo XXI, el proyecto de educación indígena más importante realizado hasta ahora en Michoacán, la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán.

La comunidad de Pichátaro es una tenencia del municipio de Tingambato. Según los datos del último censo (2010), Pichátaro representa el 36 % de la población total del municipio y Tingambato el 39 % [Zertuche, 2018]. A pesar de ser poblaciones casi con el mismo número de habitantes, desde que se instituyó el municipio de Tingambato, en 1877, nunca ha resultado electo un presidente municipal originario de Pichátaro. Hasta antes de que esta tenencia consiguiera el reconocimiento de autogobierno y pese a su importante densidad poblacional, el ayuntamiento ejercía en su beneficio (aun en los momentos de mayor presión) solo entre el 5 % y 6 % del presupuesto total que recibía de la federación para todo el municipio.



MAPA DE UBICACIÓN DE SAN FRANCISCO PICHÁTARO Y EL MUNICIPIO DE TINGAMBATO, MICHOACÁN



*Fuentes. Elaboración propia*

Estos dos datos son elocuentes para ilustrar una realidad de la administración pública dramática y escandalosa, representativa de la situación a la que están sujetas la inmensa mayoría de las comunidades que comparten con Pichátaro la misma condición político-administrativa. Por esta razón, y por el papel que esta relación de poder ha jugado en la marginación histórica de las comunidades, se puede entender la fuerza y la popularidad que ha alcanzado la demanda de las tenencias frente a sus respectivos ayuntamientos para la redistribución de los recursos económicos.

Si al cuadro de Pichátaro se añade que el destino del pequeño porcentaje de recursos ejercidos era definido unilateralmente por el ayuntamiento en las obras que consideraba necesarias y que, además, debido a la corrupción se “inflaban” los precios de estas, no puede causar extrañamiento el grado de inconformidad que se generó en la comunidad. Esta situación llegó a un punto de inflexión en 2014, cuando la comunidad comenzó a movilizarse con mayor fuerza para buscar una distribución más equitativa del presupuesto.

De esta suerte, entre 2014 y 2015, realizaron una serie de acciones políticas como marchas, tomas de carreteras y diversas formas de protesta que buscaban conseguir el control del presupuesto que consideraban suyo. Desafortunadamente, para la causa de Pichátaro, estas acciones solo consiguieron promesas que jamás se cumplieron y mesas de diálogo que no llevaron a ningún lado. Para salir de este punto muerto las autoridades de la comunidad decidieron recurrir al Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán para contactar a sus abogados y, en consecuencia, servirse del derecho como un instrumento adicional para la causa que perseguían.

A pesar de las grandes diferencias entre su historia local y las trayectorias de lucha, podemos afirmar que Pichátaro y Cherán compartieron algunos elementos que han caracterizado la experiencia purépecha de autogobierno indígena en los últimos años. El primero de ellos fue el descontento generalizado hacia los partidos políticos. Esta cuestión es de capital importancia, porque

se trata probablemente de la principal singularidad de la lucha reciente por la autonomía y el autogobierno de las comunidades purépechas de Michoacán, en comparación con otros movimientos indígenas de otros tiempos y de otras regiones de México.

Al igual que en Cherán, en Pichátaro se concluyó que parte importante de sus problemas derivaban de la acción de los partidos políticos, de las divisiones que ocasionaban y de la defensa que hacían de intereses políticos y económicos ajenos a los de la comunidad. En este caso en particular, el descontento de un amplio sector de la comunidad se focalizó en las formas en que los integrantes de los partidos realizaban acuerdos políticos con las elites de Tingambato. Cuando Pichátaro se organizó, se identificó muy claramente a un grupo del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que antaño había formado parte de la organización Nación Purépecha, como el principal beneficiario de la gestión y de la mediación política entre la cabecera y la comunidad. A decir de los seguidores del movimiento, entre los integrantes de ese grupo se repartían las regidurías y demás posiciones del gobierno municipal, sin que hicieran alguna acción mayor que intentara mejorar las condiciones de la comunidad.

El segundo elemento en común consistió en la consecución de un nuevo pacto político en la comunidad. En sus orígenes no fue quizás muy sólido (uno de los siete barrios que conforman Pichátaro ha tenido una actitud ambigua con relación al movimiento), pero tuvo la suficiente fuerza para alcanzar un consenso amplio que consistió en no permitir la instalación de casillas electorales en la comunidad el día de las elecciones locales, en rechazar a los partidos políticos y en buscar la administración directa del presupuesto que les correspondía.

Ahora bien, este pacto político debe entenderse no como cualquier acuerdo, sino como una constitución a nivel comunitario. En otro trabajo he argumentado [Aragón, 2019] sobre la pertinencia de descolonizar la noción moderna y eurocéntrica de la constitución para entender con mayor precisión la lógica y el carácter jurídico del conjunto de prácticas y normas de organización social que las comunidades movilizan en estos procesos, así como para mostrar cómo se construyen e intervienen política y jurídicamente los derechos humanos.

Las constituciones comunitarias, en cuanto pactos políticos fundamentales en esa escala, desempeñan muchas de las funciones que tienen las constituciones en los Estados nacionales y plurinacionales [Aragón, 2019], a pesar de no contar con el mismo grado de formalismo, de carecer del carácter escrito de las normas jurídicas o de no corresponder a la escala del Estado nación. No obstante, no cualquier pacto político de un pueblo, comunidad, colectivo, etcétera, puede considerarse una constitución. Desde mi perspectiva se requiere la existencia de al menos dos elementos indispensables: I) la recuperación, adaptación o invención de instituciones en las que se da vida a dicho pacto y II) la creación o rehabilitación de procedimientos propios que permitan su defensa [Aragón, 2019].



Lo anterior quiere decir que el conjunto de prácticas y normas que activan las comunidades en estos procesos, al menos en los casos de Pichátaro y Cherán, es distinto al que está vigente en el contexto de convivencia con los partidos políticos. La vigencia y eficacia de estos conjuntos de prácticas y normas de justicia y organización social no son resultado del azar o del caos, sino justamente de los pactos y consensos políticos que los articulan.

En consecuencia, una constitución comunitaria es producto de un universo amplio, diverso, heterogéneo y desigual, constituido por las prácticas y las normas de organización y justicia de una comunidad determinada. Se trata de una expresión contingente de este universo que, bajo una lógica política determinada por un proyecto comunitario, articula prácticas y normas recuperadas, reformuladas o inventadas, y al mismo tiempo relega otras que no son compatibles al olvido o a un segundo plano [Aragón, 2019].

Para el caso de Pichátaro, la consolidación de esta constitución comunitaria se fue consiguiendo de manera paulatina. En Pichátaro no hubo un enfrentamiento que derivara en un autositio o en la necesidad inmediata de proveerse de una autodefensa (como en el caso de Cherán), más bien se fueron generando las condiciones en función de la movilización. Por tal motivo, lo primero que ocurrió fue que el nuevo consenso político consiguió que las asambleas de barrio volvieran a ser el principal espacio político y deliberativo de la comunidad, constituyéndose como la base de la institucionalidad del nuevo pacto político. Fue a partir de este espacio que los encabezados de barrio, la representación de bienes comunales y el jefe de tenencia (las tres autoridades de la comunidad) apoyaron la lucha y las acciones que de ella derivaron.

Con esta operación se produjo una subversión del orden jurídico y político que prescribía la subordinación de Pichátaro a Tingambato en beneficio de un pacto político nuevo que contaba con instituciones (los encabezados y las asambleas de los barrios) y procedimientos propios (la posibilidad de que cualquier habitante pudiera presentar algún punto en la asamblea de barrio y la general) para defender el acuerdo tomado por la mayor parte de la comunidad.

El consenso continuó fortaleciéndose —y con él la constitución comunal— conforme fue avanzando la lucha. En mayo de 2016, ya con el juicio iniciado, los barrios de la comunidad dieron un paso más y tomaron la decisión de romper el vínculo administrativo con la cabecera, desapareciendo la figura del jefe de tenencia e instalando un Consejo Comunal integrado por representantes de cada una de las asambleas de los barrios de la comunidad.

Un tercer elemento consistió en recurrir al uso contrahegemónico del derecho para apuntalar su lucha. Esperanzados por los dos grandes triunfos judiciales que obtuvimos en 2011 en el TEPJF y, en 2014, en la SCJN, las autoridades de Pichátaro nos buscaron mediante el Concejo Mayor de Cherán para pedirnos que los ayudáramos en su lucha contra el presidente municipal de Tingambato.

Para ser honesto, cuando nos entrevistamos con las autoridades de Pichátaro consideramos que había pocas posibilidades de que la judicialización de su lucha tuviera éxito, principalmente porque el énfasis que ellos ponían en el presupuesto público nos hacía pensar que se trataba de un asunto que necesariamente se tendría que tramitar en un tribunal administrativo y que en esa jurisdicción el avance de los derechos de los pueblos y comunidades era nulo. A este escepticismo se sumaba el hecho de que no conocíamos mucho de su lucha ni de su comunidad.

La insistencia y convencimiento de sus autoridades, principalmente de su jefe de tenencia, de que los derechos que ya ejercía Cherán como cabecera municipal podían ser adaptables a Pichátaro y a las condiciones que mantenía frente a Tinguambato, y la opinión de nuestros amigos de Cherán sobre la legitimidad de la lucha de Pichátaro terminaron por convencernos, como CE, para que tomáramos el caso.

Con nuestra entrada a la lucha de Pichátaro, comenzó un proceso en donde su constitución comunitaria trascendió la esfera local para, a partir de ejercicios de diálogo y ecologías de saberes jurídicos [Santos, 2009, 2019; Aragón, 2019], buscar su reconocimiento por el derecho estatal y, consecuentemente, la descolonización y la transformación desde abajo del Estado mexicano. Esta forma de blandir una constitución comunitaria en la escala nacional (acompañada, claro está, del uso contrahegemónico del derecho estatal) con el objetivo inmediato de conseguir un reconocimiento jurídico concreto para una comunidad, pero que al mismo tiempo conlleva una ruptura con el modelo dominante del Estado, es a lo que he denominado constitucionalismo transformador desde abajo o, más precisamente, constitucionalismo comunitario transformador [Aragón, 2019].

Este planteamiento está claramente inspirado en la propuesta del constitucionalismo transformador de América del Sur [Santos, 2012] o lo que también se ha denominado nuevo constitucionalismo latinoamericano [Clavero, 2008; Gargarella, 2011]. Las dos constituciones referentes de este planteamiento, la de Bolivia y Ecuador, suponían una fuerza disruptiva y transformadora de las estructuras coloniales heredadas por los Estados latinoamericanos. Una fuerza que se ejercería desde arriba de las estructuras estatales hacia abajo.

Es conocido qué pasó con estas experiencias. No obstante, si se observan con atención las constituciones comunitarias como la de Pichátaro, al entrar en la arena judicial y en la disputa por el Estado, puede verse que son portadoras de la misma potencia disruptiva solo que con un equilibrio de fuerzas invertido. Uno que busca transformar y descolonizar el Estado desde abajo.

Para tener una comprensión amplia de este proceso de movilización sociolegal no es suficiente detenerse en el contexto hasta ahora referido, es importante tener en cuenta también el marco jurídico-institucional en que se desarrolló esta lucha. En la introducción de esta contribución señalé que actualmente atravesamos por un momento cualitativamente diferente a otros previos en la lucha por los



derechos de los pueblos indígenas de México. La principal característica de esta nueva etapa es el desplazamiento del campo de batalla a los tribunales.

Esta mudanza, no obstante, es producto de una serie de cambios legales y políticos que ha sufrido en las últimas décadas el Estado mexicano y su derecho, que se ha traducido en el incremento de las posibilidades para que las comunidades indígenas puedan reclamar sus derechos con relativa efectividad o, por lo menos, con mayor oportunidad de éxito que en otras épocas.

En otros trabajos he propuesto que el tiempo que vive actualmente el derecho estatal mexicano es uno de carácter esquizofrénico [Aragón, 2019]. Dicha esquizofrenia legal se manifiesta en la sobreposición cada vez más frecuente e intensa de diferentes normas jurídicas y criterios de interpretación sobre una misma situación legal. De esta manera, tenemos determinados campos jurídicos del derecho estatal para los cuales hay múltiples disposiciones legales aplicables que provienen de tiempos y proyectos políticos muy disímiles o, en el caso de los tribunales, existen criterios de interpretación abiertamente diferenciados aun en un mismo tribunal.

La esquizofrenia en el derecho estatal es producto principalmente del impacto de la globalización neoliberal del derecho y de la creciente diversificación de fuentes normativas que esta trae consigo. De tal forma, con las normas de las justicias indígenas, los tratados de libre comercio, los imperativos de las organizaciones internacionales de financiamiento y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, se ha incrementado sustantivamente la heterogeneidad y fragmentación de lo que desde hace algunos años debe considerarse como derecho estatal mexicano.

Uno de los elementos más sobresalientes que contribuyeron al incremento de la heterogeneidad y fragmentación del derecho estatal mexicano fue el protagonismo que los tribunales comenzaron a alcanzar en la década de los 1990. Este fenómeno de alcance global, que la literatura sociolegal ha denominado como la judicialización de la política [Sieder, Schjolden & Angell, 2011], se produjo en México en un momento en que la fuerza política del poder ejecutivo menguaba y los tribunales, especialmente la SCJN y el TEPJF, fueron convirtiéndose en los nuevos árbitros reconocidos para resolver las disputas del poder político del Estado [Ríos, 2007].

A pesar de la importancia política que comenzaron a tener los tribunales en la última década del siglo XX, el cambio de mayor peso para que se convirtieran en campos de disputa “favorables” para las luchas de las comunidades indígenas en México fue la reforma en materia de derechos humanos que sufrió en 2011 el artículo 1° de la Constitución federal. Esta reforma implicó la aplicación directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados hasta ese entonces por el Estado mexicano, lo que para el caso de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas suponía una regulación mucho más amplia y favorable que la establecida hasta ese momento en el derecho estatal mexicano.

Fue a partir de la reforma en materia de derechos humanos y del nuevo protagonismo de los tribunales en México (especialmente en su papel de interpretar normatividad) cuando gradualmente se comenzó a recurrir a ellos y se fueron obteniendo resultados que eran impensables hasta ese momento.

No obstante, hacia el 2015, año en que inició la movilización político-legal de Pichátaro en el TEPJF, la euforia por la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos comenzaba a perder fuerza. En aquel momento, la SCJN ya había emitido su criterio limitativo al texto constitucional y ya habían pasado cuatro años que nos permitían darnos cuenta como CE de que la “revolución copernicana” que algunos juristas habían predicho que ocurriría en el derecho estatal mexicano no sucedería finalmente. La reforma apenas dejaría una grieta en el sistema jurídico del Estado que, hasta el día de hoy, proporciona mayores oportunidades para la justiciabilidad de los derechos de los pueblos indígenas que en otros momentos de su historia.

### **Constitucionalismo comunitario transformador, uso contrahegemónico del derecho estatal y ecología de saberes jurídicos en la lucha político-jurídica de Pichátaro**

A cuatro años de haberse resuelto el caso de Pichátaro, y con la proliferación de este procedimiento judicial en Michoacán y otros estados de México, puede parecer que la compleja ruta político-jurídica que nos tocó diseñar (tanto a la comunidad como al CE) fue casi un trámite. No obstante, no hay que olvidar que hasta ese momento dicha ruta no existía ni mucho menos existía un precedente judicial de esa naturaleza.

El camino comenzó a tomar forma después de varias reuniones de trabajo con las autoridades de Pichátaro y de estudiar en el CE las ventajas y desventajas de los diferentes procedimientos que podríamos utilizar para judicializar la demanda de la comunidad. Vale la pena advertir que la práctica jurídica que orienta el uso contrahegemónico del derecho estatal por parte del CE no se limita, como lo he señalado [Aragón, 2019], al uso estratégico de las normas del derecho estatal en favor de las comunidades indígenas. Para nosotros esta acción, aunque meritoria, es insuficiente. Nuestro trabajo parte de intentar subvertir en la medida de lo posible la reproducción del discurso excluyente del derecho estatal, que pervive, a mi juicio, en las prácticas jurídicas que no cuestionan la centralidad del conocimiento técnico del derecho estatal y de los abogados, aun cuando sean utilizadas para defender luchas y causas populares. A estas prácticas las he aglutinado bajo la noción del “abogado rey”, porque bajo esa tesitura el abogado se convierte en el único sujeto capaz de dirigir la lucha social hacia buen camino y, por consecuencia, desplaza del protagonismo político a los actores sociales que sostienen la movilización.



Por tal motivo, en nuestra experiencia como CE, buscamos basar nuestra práctica de acompañamiento jurídico a las comunidades indígenas en una lógica que parte de la consideración de que deben ser estas las protagonistas de sus luchas y de que poseen conocimientos políticos y jurídicos determinantes para llevar a buen fin una intervención en cualesquiera de los campos del derecho estatal. Así, orientados por estas premisas, tomamos todas las decisiones políticas y jurídicas de manera conjunta con las comunidades o sus representantes.

El trabajo con Pichátaro no fue una excepción y estuvo orientado por esta lógica de colaboración. Fue entonces que en conjunto con ellos decidimos apostar nuevamente por la jurisdicción electoral. Dos fueron las principales razones para dar este paso. La primera fue que hasta ese momento el TEPJF era el tribunal que mejor había acogido la reforma al artículo 1° constitucional en materia de derechos humanos; la segunda consistió en que, desde el caso Cherán, dicho tribunal había venido construyendo consistentemente una jurisprudencia garantista en favor de los pueblos y comunidades indígenas.

A la par de esta decisión, tuvimos que trabajar en la argumentación jurídica que nos permitiría presentar en una jurisdicción electoral un asunto que aparentemente solo era sobre dinero. La necesidad nos obligó a, por primera vez, llevar los derechos políticos de las comunidades indígenas en el TEPJF más allá de la potestad de elegir una autoridad o un sistema de gobierno, incluso más allá de solicitar su participación en una decisión del Estado mediante alguna consulta. El planteamiento que formulamos en el escrito de demanda consistió en realizar una interpretación amplia de la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas, en cuanto derechos de carácter intrínsecamente políticos, que se esforzó en mostrar sus múltiples e interdependientes dimensiones (tal como se establece en el artículo 7° del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo y en los artículos 3°, 4°, 5°, 20° y 21° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) y, por lo tanto, las hacía susceptibles de ser tramitadas en la jurisdicción electoral.

Fue así que nuestro argumento giró en torno a que el derecho político de libre determinación incluía otros derechos como el derecho al desarrollo propio y a la participación efectiva en la vida política del Estado. Se adujo que a la luz de dichos derechos, el TEPJF debía hacer una interpretación sistemática e integral de lo dispuesto en el Convenio 169, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el artículo 2° constitucional, en conjunto con lo establecido en el artículo 115° constitucional, ya que si bien este último artículo (que regula el gobierno municipal en México) no contemplaba la posibilidad de que el ayuntamiento transfiriera el presupuesto público para que lo administrara directamente una comunidad indígena, tampoco lo prohibía explícitamente.

Con este planteamiento madre iniciamos el camino de la judicialización. El primer paso se materializó en una solicitud formal firmada por las autoridades

de Pichátaro que se dirigió al presidente municipal de Tingambato. En ella se le pidió que realizara la transferencia de recursos a la comunidad. Dicha solicitud, como lo esperábamos, fue respondida en sentido negativo por la presidencia municipal y, a partir de ahí, generamos el acto de autoridad que nos permitió llevar a juicio al Ayuntamiento de Tingambato, con un escrito de demanda firmado nuevamente por las autoridades comunitarias.

Por tratarse de un asunto sin precedentes, fue atraído por la Sala Superior del TEPJF. De la interposición de la demanda a la emisión de la sentencia, transcurrieron nueve meses en total, un periodo bastante largo para el tiempo con que suele resolver sus asuntos la jurisdicción electoral. Fue el día 18 de mayo de 2016, cuando la Sala Superior del TEPJF resolvió el juicio con número SUP-JDC-1865/2015 a favor de la comunidad y ordenó al Ayuntamiento de Tingambato la entrega del presupuesto, previa consulta a la comunidad para “definir los elementos cuantitativos y cualitativos de dicha transferencia”.

Ganar el juicio, sin embargo, no solo implicó el trabajo y el diálogo jurídico con la comunidad para crear un argumento. También supuso toda una estrategia amplia que incluyó visitas de los comuneros y comuneras de Pichátaro, a los magistrados de la Sala Superior del TEPJF y una importante construcción de alianzas con la academia y las organizaciones sociales. De hecho, este esfuerzo de vinculación entre la lucha de la comunidad y la academia progresista tuvo un peso importante en la resolución favorable a las pretensiones de Pichátaro.

Justamente el día en que el TEPJF resolvió el juicio, yo me encontraba en Ámsterdam atendiendo un compromiso académico en Holanda. En determinado momento del día, había quedado de encontrarme con un colega en la estación de trenes de la ciudad. Cuando me encontraba en la sala principal de la estación, recibí una llamada por WhatsApp de uno de los académicos que había firmado meses atrás el *amicus curiae* que habíamos presentado en el juicio y en el que se reunía el respaldo para la causa de Pichátaro de importantes académicos de los derechos humanos, de la antropología jurídica y de organizaciones sociales. Cuando tomé la llamada, con una conexión de internet gratuita que fortuitamente había detectado mi teléfono, ni me imaginaba cuál era el motivo de la misma. El académico me dijo que se había comunicado con él, hacía unos minutos, uno de los magistrados de la Sala Superior del TEPJF, quien había sido su alumno, para pedirle que le planteara nuevamente los elementos plasmados en el *amicus curiae* con el objetivo de fortalecer un eventual fallo a favor de la comunidad. Así que, a su vez, me llamaba para que yo se los recordara. En ese momento, tenía cualquier cantidad de cosas en la cabeza menos el asunto de la comunidad de Pichátaro, así que hice mi mejor esfuerzo de memoria y pude esbozar la mayoría de los puntos que esgrimimos en aquel escrito. Horas más tarde me enteré en Ámsterdam que habíamos ganado el asunto de Pichátaro.



Además, si el trabajo y diálogo jurídico con la comunidad había sido importante desde un inicio, no fue sino hasta la etapa de la ejecución de la sentencia en la que los conocimientos jurídicos y políticos de la comunidad se tornaron más determinantes para lograr el éxito de todo el proceso.

Tal como lo describe ampliamente mi colega y amigo del CE Víctor Zertuche [2018], el asunto no terminó con la emisión de la sentencia. A pesar de que las autoridades que promovieron la demanda en el TEPJF lo hicieron en su carácter de representantes de Pichátaro, la Sala Superior solo hizo un reconocimiento parcial de la potestad política que suponía su investidura. Si bien les reconoció la personalidad y dio un fallo favorable en la demanda que ellos firmaron a nombre de la comunidad, también ordenó la realización de una consulta previa, libre e informada para “definir elementos cualitativos y cuantitativos relativos a la transferencia del presupuesto y las obligaciones correlativas”. Con esta decisión, a nuestra manera de ver, se puso en cuestión la representatividad con la que actuaron las autoridades de Pichátaro, porque tendría que ser ratificada una cuestión que ya había decidido la comunidad.

Sea como sea, el principal problema para la lucha de la comunidad fue que este mandato abría un proceso adicional en el que el ayuntamiento tendría la oportunidad de entorpecer, retrasar y hasta revertir el reconocimiento realizado por el propio TEPJF. Por tal motivo, la organización de la consulta se convirtió en otro momento de disputa entre la comunidad, el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) (institución obligada a organizar la consulta) y, sobre todo, el Ayuntamiento de Tingambato. Debido a esta situación, los conocimientos y experiencias de las autoridades y representantes comunitarios sobre su pueblo y sobre el entramado político del ayuntamiento orientaron los pasos legales que dimos en todo el trecho pendiente para la ejecución final de la sentencia.

A la luz de lo pensado en los nueve años de trabajo militante con varias comunidades purépechas (entre ellas Pichátaro y Cherán), si tuviera que hacer alguna crítica a lo que escribí años atrás, inspirado en el trabajo de Boaventura de Sousa Santos [2003], para documentar la experiencia del uso contrahegemónico del derecho estatal de la comunidad de Cherán, aquella consistiría en relativizar la pertinencia de algunas nociones de la propuesta de uso contrahegemónico del derecho [Aragón, 2019].

La crítica, no obstante, no apuntaría hacia lo dicho para los abogados que acompañamos a las luchas sociales. En ese sentido, me parece indudable que quien quiera participar en la defensa de los derechos de los oprimidos debe tener conciencia de que el derecho estatal es *per se* un instrumento de los poderosos y que su uso en favor de las luchas sociales debe tener siempre en cuenta esa limitación. De igual modo, no puedo estar más que de acuerdo con que para plantear un caso innovador se requiere de una imaginación legal que desafíe los contornos del derecho, o que para motivar esta es casi obligado el manejo de las tres escalas del derecho.

La crítica radicaría más bien en que no dan cuenta con el suficiente énfasis del carácter variable y dinámico de su uso en las luchas sociales. El uso contrahegemónico del derecho estatal, por ejemplo, se inserta en varias luchas sociales con diferentes horizontes políticos. Independientemente de que todas estas sean importantes casuísticamente, la proyección que aquel alcanza en el caso del movimiento de la comunidad de Pichátaro no es la misma que la que puede alcanzar (y para lo que se usa) en la defensa penal de un preso político común. Lo mismo se puede decir de la combinación de las escalas del derecho y la imaginación legal, ya que en un solo proceso de lucha se pueden configurar distintos escenarios no con una, sino con varias zonas de contacto [Santos, 2009] que exigen diferentes estrategias políticas, nuevos argumentos jurídicos y diferentes combinaciones de legalidad, según sea el caso. Sin embargo, la limitación más importante que encuentro es que estas categorías, a mi juicio, se centran más en lo que hacen o deben hacer los abogados que en lo que aportan al uso contrahegemónico del derecho estatal los actores sociales de las luchas. Por lo que si las nociones ya construidas sobre esta propuesta no se relativizan y contextualizan pueden estar más cerca de la idea del “abogado rey” que de los actores sociales de donde principalmente dimana la potencia desestabilizadora y disruptiva.

Pongo al frente tres cuestiones que ilustran este cambio de fuerza en la zona de contacto [Santos, 2003] de la ejecución de la sentencia en el caso de Pichátaro. La primera cuestión que se estuvo debatiendo fue a quién se debería hacer la consulta. Hasta aquel momento, el único precedente de consulta previa, libre e informada que se tenía era el que el propio IEM había realizado en Cherán en 2011. Esta razón llevó a que durante algún tiempo los consejeros del IEM sostuvieran que la consulta en Pichátaro tenía que hacerse a la asamblea general o a las de los siete barrios. A pesar de que estábamos seguros del respaldo comunitario a la lucha, más aún con el triunfo en el TEPJF, éramos bastante conscientes de que si la consulta se llegaba a realizar de esta manera sería la oportunidad perfecta para que el Ayuntamiento de Tingambato interviniera en la comunidad sobornando personas, dividiendo a la población con dinero o despensas o simplemente generando un acto de violencia que impidiera la culminación de este proceso y, con él, la transferencia del presupuesto de la comunidad.

Por tal motivo, la primera cuestión de la que nos ocupamos fue la de establecer, aprovechando un fraseo en la sentencia, que la consulta sería únicamente a las autoridades comunitarias, esto es, al jefe de tenencia (que aunque había ya desaparecido se consideró importante incorporarlo a la consulta por haber sido un actor del juicio), a la representación de bienes comunales y a los encabezados de barrio. Esta decisión se basó en la seguridad de que las autoridades estaban plenamente con el movimiento. Por otro lado, este planteamiento correspondía con la forma de organización interna de la comunidad y, por lo tanto, era perfectamente



sostenible en términos legales, según lo dispuesto en la ley que regula el derecho a la consulta en Michoacán.

Fue así como finalmente se realizó la consulta. Primero conseguimos convencer al IEM y seguimos avanzando a pesar de la incredulidad del Ayuntamiento de Tingambato, que para ese momento intentaba detener el proceso buscando el apoyo del Gobierno del estado y de algunos diputados. El hecho de que finalmente fracasara en su intento no quiere decir que no contara con el respaldo de estos actores. De hecho, el día en que se realizó la consulta en la comunidad, unos pocos minutos antes de que se efectuara, los consejeros del IEM recibieron una llamada del propio secretario de gobierno pidiéndoles que no la realizaran. Esto finalmente no ocurrió, tanto por la irracionalidad de la petición como por la organización de la comunidad, que ya había previsto que una situación así pudiera presentarse.

El segundo punto fue sobre qué cuestión versaría la consulta. El TEPJF estableció que el objeto de la consulta era el de “definir elementos cualitativos y cuantitativos de la transferencia del presupuesto y de las obligaciones que con ella contraería la comunidad”. Esta enunciación, a nuestro parecer del todo vaga, era otra de las cuestiones que requería toda nuestra atención, ya que podía interpretarse de muchas maneras: desde la consideración de que solo algunas partidas del presupuesto público se transferirían a la comunidad hasta la posibilidad de quedar subordinados en la rendición de cuentas al ayuntamiento. Por esta razón, invertimos nuestros esfuerzos en darle contenido también a este punto de la consulta. Nuevamente esta cuestión implicó una disputa, aunque menor en comparación con la anterior. Nuestra postura, a la cual el ayuntamiento no le prestó atención, finalmente fue aceptada por el IEM. En común acuerdo con las autoridades de la comunidad decidimos orientar las preguntas de la consulta hacia dos puntos que terminaron por cimentar el modelo de autogobierno a nivel submunicipal que hoy se está propagando. Dichas interrogantes fueron las siguientes:

“Derivado de su derecho a la libre determinación ¿están de acuerdo en la transferencia de las atribuciones, responsabilidades y de los recursos económicos de manera proporcional en relación a la cantidad de habitantes y al total del recurso del municipio de Tingambato, Michoacán, para su ejercicio y administración directa por parte de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro?”

“¿Qué autoridad tradicional, comunal y representativa, sería la titular y responsable de la transferencia, del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos?”

Se respondió positivamente y hubo un apoyo unánime hacia las autoridades. Se aceptó la transferencia de las obligaciones y derechos que implicaba el brindar los servicios que antes detentaba el ayuntamiento y se señaló que la autoridad

responsable de brindarlos y de responder por el presupuesto sería el Consejo Comunal, el cual, como lo dije, ya había sido nombrado unos días antes de que la comunidad ganara la sentencia.

La tercera cuestión se presentó cuando el IEM validó la consulta en Pichátaro y el Ayuntamiento se vio obligado a entregar el recurso a la comunidad. En ese momento, la actividad del Gobierno municipal se incrementó en el terreno jurídico mediante impugnaciones que alegaban todo tipo de cosas, desde la exclusión de la participación política de las mujeres en el proceso hasta la supuesta oposición de sectores de la comunidad a la transferencia del presupuesto y las funciones de gobierno. Nuevamente la organización y el conocimiento político y jurídico de la comunidad fueron vitales para salir triunfantes con relación a este punto.

Respecto a la participación política de la mujer, y sin negar que todas las autoridades consultadas fueron varones, ya se había hablado con las autoridades y representantes de la comunidad para que tuvieran presente que en esta nueva etapa que iban a iniciar de autogobierno se tenía que fortalecer sustantivamente la participación de las compañeras. Así que, mediante sus propios mecanismos, integraron a comuneras al Consejo Comunal.

En cuanto a las impugnaciones firmadas por decenas de personas originarias de Pichátaro en contra de la transferencia del presupuesto y de las funciones de gobierno a la comunidad, pudimos documentar, con la ayuda de los encabezados de barrio, que varios de los firmantes eran personas que ya habían muerto o gente que no había otorgado su permiso para que la copia de su credencial de elector (que entregaban a los funcionarios del ayuntamiento cada vez que les daban un apoyo o servicio) fuera usada para las impugnaciones. De tal forma, conseguimos que un gran porcentaje de estas personas firmaran el desistimiento de la demanda que nunca habían interpuesto bajo su propia voluntad. Realizamos, además, una visita a los magistrados de la Sala Superior del TEPJF con varias de las personas engañadas para que conocieran de viva voz cómo habían obtenido la copia de sus credenciales y cómo en muchos casos se había falsificado su firma.

Estas impugnaciones fueron acumuladas con una acción judicial que realizamos por el desacato de la sentencia en el que estaba incurriendo el presidente y el Ayuntamiento de Tingambato, puesto que ya había transcurrido el plazo que el TEPJF le había dado para cumplir la sentencia y no lo había hecho. Afortunadamente para la causa de la comunidad, el TEPJF desechó las impugnaciones en contra de la consulta, amonestó al presidente municipal de Tingambato y vinculó, en esta ocasión, al propio Congreso de Michoacán para materializar los resultados de la consulta previa, libre e informada.

A pesar de este nuevo fallo judicial, el presidente municipal todavía buscó no cumplir con la sentencia, apelando al respaldo político del Gobierno y del Congreso del Estado. No fue sino hasta noviembre de 2016, en vísperas de que se



venciera el nuevo término que le había dado el TEPJF para cumplir la resolución, cuando entregó, en una mesa política presidida por la secretaria de gobernación, el respectivo acuerdo de cabildo para que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado transfiriera el presupuesto a la comunidad de Pichátaro.

## Palabras finales. La emergencia del autogobierno indígena a nivel submunicipal y sus desafíos en la actual coyuntura

No es una casualidad que haya escogido para el título de este trabajo la palabra “emergencia”. Recurrí a este término para mostrar algo que ha estado ahí, latente, pero que por diferentes razones sale a la luz para mostrarse bajo condiciones concretas, dadas por el contexto. En este caso, lo que emergió mediante la movilización del discurso de los derechos humanos y las condiciones fragmentadas del Estado mexicano y su derecho fue un cuarto nivel de gobierno que, *de facto*, ha estado presente y “funcionando” parcialmente desde hace mucho tiempo en México. Sin embargo, su emergencia expresa algo más que una simple realidad vieja o preexistente. La resolución que ganó la comunidad de Pichátaro, en 2016, legalizó e incorporó formalmente al derecho estatal mexicano una realidad completamente disonante a la lógica y a las bases coloniales sobre las que históricamente se ha construido el Estado mexicano.

En efecto, a diferencia de la lógica que excluyó y subordinó a las comunidades indígenas en la conformación de los municipios del Estado mexicano, la victoria judicial de Pichátaro implica la ruptura con un paradigma y la apertura a una forma distinta de estatalidad “indianizada” en la que la base misma del Estado colonial mexicano es cuestionada y desbordada en un doble sentido: en la escala de la comunidad de Pichátaro, con las prácticas y principios políticos que ahí se movilizan, y en general mediante el ejercicio del autogobierno indígena.

Desde su reconocimiento judicial, las actuaciones legales del Consejo Comunal de Pichátaro revisten las mismas consecuencias legales que las de un ayuntamiento, solo que en una escala submunicipal. Tienen derechos y obligaciones análogas por la transferencia de estas funciones. Ahora comparten obligaciones que van desde ser sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior del Estado de Michoacán hasta ser considerados autoridades responsables ante eventuales juicios. Pero también gozan de atribuciones que van desde la definición y administración de su presupuesto asignado hasta la personalidad para actuar legalmente. Es justamente por esto que hablo de un cuarto nivel de gobierno.<sup>1</sup>

1. La idea del cuarto nivel de gobierno no es nueva, ya había sido pensada previamente a partir de otras experiencias, figuras y realidades. Especialmente se han realizado trabajos sobre Tlaxcala y Puebla (Olmedo, 1999; Miquel & Cazarín, 2017). Sin embargo, ninguno de estos análisis se refiere al ejercicio de autogobierno indígena tal como aquí lo presento.

El ejercicio del autogobierno indígena a nivel comunitario o submunicipal tiene mayores consecuencias políticas y jurídicas para las comunidades indígenas en comparación con los acuerdos (que reseñé en apartados previos) realizados por algunas comunidades con ayuntamientos y el Gobierno del estado, puesto que administrar el dinero no implica de ninguna manera el reconocimiento de sus comunidades, sus autoridades y sus actuaciones como órdenes de gobierno. Al menos no para el Estado mexicano. Lo mismo podría decirse de la actual propuesta que la nueva burocracia indígena del Gobierno federal defiende: el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público. No es lo mismo tener una personalidad jurídica reconocida —aunque en efecto esto pueda conllevar la posibilidad de administrar y gestionar recursos— que actuar como orden de gobierno y tener entre otras atribuciones la administración, el ejercicio y la gestión del presupuesto público.

Ahora bien, a pesar de que todas estas alternativas son perfectamente válidas para las comunidades, según sus circunstancias, no se puede dejar de señalar que sí presentan una gran diferencia, sobre todo con relación al modelo colonial y excluyente del Estado mexicano. Un acuerdo político queda en lo específico y no supone ninguna transformación del orden político y jurídico estatal. El reconocimiento como sujeto de derecho público apenas sugiere la asimilación de las comunidades a figuras ya existentes en el derecho estatal. En cambio, el ejercicio del autogobierno a nivel submunicipal que ofrece el modelo de Pichátaro implica una serie de potenciales transformaciones para el Estado mexicano de mucha mayor profundidad.

No solo se trata de romper con la tríada político-administrativa (Federación, Estado y Municipio) sobre la cual se ha sostenido el Estado mexicano, sino de incorporar desde la base misma del Estado otras lógicas de gobierno y participación política, como las que suponen el ejercicio asambleario de las comunidades purépechas. Las transformaciones que estas podrían implicar para los demás niveles del Estado serían enormes.

Como toda realidad en ciernes, el proceso de autogobierno en Pichátaro es frágil. No solo está sometido a un sistema que se niega a cambiar con toda su fuerza y que dificulta hasta el límite posible el ejercicio de sus derechos ya reconocidos, sino que también se enfrenta a la inexperiencia de la gente en la administración pública y a la enorme expectativa que estos procesos generan en la comunidad. Una muestra patente de esta situación fue la inestabilidad que tuvo la integración del primer y segundo Consejo Comunal, debido al descontento de las asambleas de barrio con su gestión.

El camino cuesta arriba para el proceso de autogobierno indígena de Pichátaro continúa. No se acabó con el triunfo en el TEPJF. Ese fue apenas un primer paso que mantiene vivo este proceso de transformación social. Hoy, a cuatro años de su triunfo judicial, los partidos políticos y sus diputados se niegan a realizar las armonizaciones legislativas necesarias para adecuar las leyes de Michoacán a esta



nueva realidad jurídica, a pesar de que actualmente hay ya otras cuatro comunidades con una condición jurídica igual que la de Pichátaro. Con todo, la lucha que iniciaron en 2014 y judicializaron en 2015 ha inspirado a otras comunidades indígenas que han comenzado su propio camino en las sendas del autogobierno indígena y que hoy en día representan ya un verdadero desafío al modelo colonial del Estado mexicano.

## BIBLIOGRAFÍA

- **ARAGÓN ANDRADE Orlando**, 2019, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*, Morelia, Universidad Nacional Autónoma de México.
- **ARAGÓN ANDRADE Orlando**, 2017, *Transformaciones y continuidades en las justicias indígenas de Michoacán*, Mexico D.F., Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- **CALDERÓN MÓLGORA Marco Antonio**, 2004, *Historia, procesos políticos y cardenismos*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- **CASTILLEJA HERNÁNDEZ Aída**, 2003, "Purécherio, Juchá Echerio. El pueblo en el centro", dans **Alicia BARABAS** (dir.), *Diálogos con el territorio. Simbolizaciones sobre el espacio en las culturas indígenas de México*, Mexico D.F., Instituto Nacional de Antropología e Historia, p. 249-329.
- **CLAVERO Bartolome**, 2008, *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, Mexico, Siglo XXI.
- **CORTÉS MÁXIMO Juan Carlos**, 2012, *De repúblicas de indios a ayuntamientos: Pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- **DIETZ Gunter**, 1999, *La comunidad purhépecha es nuestra fuerza. Etnicidad, cultura y región en un movimiento indígena en Michoacán, México*, Quito, Ediciones Aby-Yala.
- **GARGARELLA Roberto**, 2011, "Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina", dans **César Rodríguez GARAVITO** (dir.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 87-108.
- **MIQUEL HERNÁNDEZ Monserrat & CAZARÍN MARTÍNEZ Angélica**, 2017, "Gobernanza y desarrollo local: estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela, en el municipio de Puebla, Puebla", *Tla-Melaua. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11, n° 43, p. 56-77.
- **OLMEDO Raúl**, 1999, *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*, Mexico, Comuna.
- **RÍOS Figueroa J.**, 2007, "Fragmentation of power and the emergence of an effective judiciary in Mexico, 1994-2002", *Latin American Politics and Society*, vol. 49, n° 1, p. 31-57.
- **SANTOS Boaventura de Sousa**, 2012, "Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad", dans **Boaventura de SOUSA SANTOS & A. GRIJALVA JIMÉNEZ** (dir.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito, Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala, p. 13-50.
- **SANTOS BOAVENTURA DE SOUSA**, 2003, "Poderá o direito ser emancipatório?", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 65, p. 3-76.
- **SANTOS Boaventura de Sousa**, 2009, *Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*,

- Mexico, Siglo XXI.
- SANTOS Boaventura de Sousa, 2019, *El fin del imperio cognitivo. La afirmación de las epistemologías del sur*, Madrid, Trotta.
  - SIEDER Rachel, SCHJOLDEN Line & ANGELL Allan (dir.), 2011, *La judicialización de la política en América Latina*, Mexico D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/ Universidad Externado de Colombia.
  - VENTURA PATIÑO María del Carmen, 2010, *Volver a la comunidad. Derechos indígenas y procesos autonómicos en Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
  - ZARATE HERNÁNDEZ José Eduardo, 2001, *Los señores de la utopía. Etnicidad política en una comunidad p'urépecha*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
  - ZERTUCHE COBOS Víctor Alfonso, 2018, "¡Arriba Pichátaro! Resistencia y lucha en una comunidad indígena en Michoacán, México", *Movimientos. Revista mexicana de estudios de los Movimientos Sociales*, n° 2, p. 74-94.

---

## RESUMEN

LA EMERGENCIA DEL CUARTO NIVEL DE GOBIERNO Y LA LUCHA POR EL AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN MICHOCÁN, MÉXICO

En la presente contribución estudio la emergencia de lo que se ha convertido en un nuevo modelo de autogobierno indígena en un nivel submunicipal, que en tan solo tres años se ha propagado a comunidades indígenas de entidades federativas de México como Michoacán, Oaxaca, Puebla, Jalisco y Ciudad de México. Más específicamente analizo el precedente judicial que abrió esta posibilidad, es decir, la lucha política y jurídica de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro. A partir de un planteamiento basado en mi doble inserción en este proceso (como abogado de la comunidad y como antropólogo del derecho), estudio el devenir de esta lucha en un contexto regional, señalo los elementos novedosos de este proceso para las movilizaciones indígenas en general, explico las estrategias judiciales utilizadas en el juicio, evalúo el potencial disruptivo de esta experiencia frente a un Estado mexicano colonial y, finalmente, abordo los desafíos que enfrenta este proceso de autogobierno indígena.

---

## ABSTRACT

THE EMERGENCE OF THE FOURTH LEVEL OF GOVERNMENT AND THE STRUGGLE FOR INDIGENOUS SELF-GOVERNMENT IN MICHOCÁN, MÉXICO

In the following contribution I analyze the emergence of a new indigenous self-government model at a sub-municipal level. In only three years, this model has spread to indigenous communities in different Mexican states such as Michoacán, Oaxaca, Puebla, Jalisco, and in Mexico City. In particular, I analyze the judicial precedent that opened up this possibility; the political and legal struggle of the Purépecha community of San Francisco Pichátaro. From an approximation based on my double participation in this process (as lawyer of the community and legal anthropologist), I focus on the development of this struggle in a regional context by showing the novelty elements of this process for indigenous mobilization in general, explaining the judicial strategies used in the trial, evaluating the disruptive potential of this experience to face a colonial Mexican state, and, finally, discussing the challenges that this indigenous self-government faces.



## RÉSUMÉ

L'ÉMERGENCE DU QUATRIÈME NIVEAU DE GOUVERNEMENT ET LA LUTTE POUR L'AUTOGOVERNANCE AUTOCHTONE  
À MICHOACÁN, MEXIQUE

Dans cet article, j'étudie l'émergence d'un nouveau modèle d'autogouvernance autochtone en niveau infra-municipal qui, en seulement trois ans, s'est étendu aux communautés autochtones des États mexicains de Michoacán, Oaxaca, Puebla, Jalisco et México. J'analyse notamment le précédent judiciaire à l'origine de ces faits, c'est-à-dire la lutte politique et juridique de la communauté Purépecha de San Francisco Pichátaro. Partant d'une approche fondée sur ma double insertion dans ce processus (en tant qu'avocat communautaire et anthropologue juridique), j'étudie l'évolution de cette lutte dans un contexte régional, je signale ses éléments novateurs pour les mobilisations autochtones en général, j'explique les stratégies judiciaires utilisées dans le procès, j'évalue le potentiel disruptif de cette expérience face à l'État colonial mexicain et, pour terminer, j'aborde les défis auxquels se confronte ce processus d'autogouvernance autochtone.

*Texte reçu le 30 octobre 2019, accepté le 4 mai 2020*

### PALABRAS CLAVE

- Pichátaro
- autogobierno indígena
- ecología de saberes jurídicos
- descolonización del Estado
- México

### KEYWORDS

- Pichátaro
- indigenous self-government
- legal knowledge ecology
- state decolonization
- México

### MOTS-CLÉS

- Pichátaro
- autogouvernance autochtone
- ecologie des savoirs juridiques
- décolonisation de l'État
- Mexique