

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL SISTEMA ELECTORAL POR USOS Y COSTUMBRES

INTRODUCCIÓN

Para la mayoría de los mexicanos los usos y costumbres en la democracia indígena de los municipios de Oaxaca resultan incomprensibles y sus prácticas incluso son consideradas por sus detractores como contrarias al derecho positivo. Algunos datos interesantes de cargos municipales que no están legalmente establecidos en la ley y que se conocen del sistema son la existencia de un Senado municipal en el municipio de San Pedro Yolox, distrito²⁹³ de Ixtlán, que es consultado para la designación de los cargos más importantes; de la misma manera, la figura de los adultos mayores es sumamente respetada. En algunos municipios oaxaqueños existe una edad límite para dejar de desempeñar los cargos, que va de los 60 a los 100 años, debido a que los ciudadanos que han alcanzado esa edad o bien cumplido con los cargos que la asamblea les encomendó pasan a ser ciudadanos honorables, ciudadanos del pueblo, o ancianos caracterizados y su finalidad es aconsejar a los habitantes y a las autoridades. En algunos municipios los adultos mayores, una vez cumplido con un periodo en el desempeño de cargos, pasan a formar parte del consejo de ancianos.

En la mayoría de los municipios el consejo de ancianos orienta a los jóvenes y autoridades con su conocimiento y experiencia, sin responsabilidades ni funciones en la administración municipal; en la región de la costa, en el municipio de Santiago Ixtayutla, distrito de Pinotepa Nacional, los Tatamandones no son una mera figura decorativa porque intervienen en los asuntos civiles, mercantiles y penales para dirimir las controversias, ejerciendo lo que la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas denomina jurisdicción indígena.

En el aspecto de sanciones que se imponen en algunas comunidades como correctivos disciplinarios en el desarrollo de las asambleas electivas o incluso de las asambleas ordinarias, son cuestionadas las sanciones consistentes en uno o dos días de tequio o trabajo comunitario gratuito. Sin embargo, esta sanción es un trabajo a favor de la comunidad que está permitido en la penalidad de delitos menores por algunas legislaciones y no constituye una vulneración de la esfera de garantías, siempre que no sea desproporcionado. En algunos municipios de población indígena se imponen sanciones a los ciudadanos por no asistir a las asambleas en que se elige a los cargos, que pueden consistir en pri-

²⁹³ La referencia es al distrito electoral, a menos que se indique lo contrario.

vación de la libertad o cárcel,²⁹⁴ mientras que en otras comunidades la sanción puede ser económica o en días de tequio.²⁹⁵ Aunque en la mayor parte de los municipios que se rigen por usos y costumbres los nombramientos son aceptados por los ciudadanos, la falta de aceptación del nombramiento tiene diversas sanciones, como la de comenzar de nuevo en el cargo más bajo de la escala por no aceptar el cargo,²⁹⁶ llegando a sancionarse con cárcel, privación de derechos en la asamblea y en algunos se amenaza con la expulsión de la comunidad; podría pensarse que el ciudadano en la asamblea considera un privilegio su participación en la asamblea de elecciones y por ende la sanción sería el alejamiento de la comunidad y en un caso extremo la expulsión, pero en Santa María Yolotepec, distrito de Tlaxiaco, la inasistencia es sancionada con un nombramiento.

También se afirma que el carácter universal del sufragio en la democracia occidental es contradicho por la costumbre indígena de negar la participación de las mujeres en el sistema de cargos,²⁹⁷ hecho que se extendió a los *avecindados*;²⁹⁸ en cuanto a las mujeres la tradición en algunos pueblos y comunidades es que asuman una actitud pasiva, dejando a los varones la *res pública*, lo que ha favorecido la idea que se les niega la participación, y si bien es cierto que el abstencionismo en materia electoral constituye un problema de educación cívica y responsabilidad social, las prácticas discriminatorias vulneran la participación democrática.

Respecto a los *avecindados* que no participan con voz ni voto en las asambleas de algunos municipios, debe decirse que desempeñan cargos encomendados por la propia asamblea. Sin embargo, la demanda de suelo para zonas habitacionales ha provocado una compleja problemática en cuanto a que los propios pueblos y comunidades indígenas han autorizado la creación en sus territorios de unidades habitacionales, colonias o centros de población ajenos a la

²⁹⁴ Esta sanción se impone en Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco. En Santa María Tataltepec, en el mismo Distrito, por no ir a la asamblea de elección se sanciona con cárcel y trabajos.

²⁹⁵ Se busca siempre la participación y aceptación del cargo, en algunos municipios se amenaza con pérdida de derechos en la comunidad, negación de servicios del ayuntamiento e inclusive la expulsión de la comunidad.

²⁹⁶ De acuerdo con datos del catálogo municipal del Instituto Estatal Electoral, en Santa María Guienagati, Distrito de Ixteppec, comunidad con categoría migratoria de fuerte expulsión, se acostumbra sancionar con cárcel a los inasistentes a la asamblea de elección, y en caso de no aceptación del cargo la sanción es darles el cargo de policía, con el que tienen que comenzar de nuevo en el sistema de cargos.

²⁹⁷ La participación femenina se analizará en otro capítulo de esta obra.

²⁹⁸ Las personas no nativas de la comunidad o el pueblo y que se asientan en el territorio municipal son llamados *avecindados* y que por regla general no tienen participación en las asambleas, aunque en algunos municipios deben desempeñar los cargos que la misma les encomiende, dependiendo en algunos casos de su grado de estudios.

cultura indígena. Esto genera un problema porque los usos y costumbres prevalecen en la elección y los vecindados carecen de participación en las elecciones llevadas a cabo en la propia comunidad. En estos casos, si un vecindado planteara el reconocimiento de sus derechos político-electorales en la comunidad indígena, podría participar cumpliendo con los requisitos de elegibilidad, pero de darse una participación mayor de los vecindados el sistema de usos y costumbres plantearía un conflicto de valores; por una parte el histórico, constituido por los usos y costumbres de los pueblos originarios, y por otro el de la universalidad del voto. Consideramos que uno constituye la negación del otro, pero por una parte está la subsistencia de la forma de gobierno y sistema electoral de los indígenas y por otra los derechos político-electorales de los vecindados.

En la ciudad de Oaxaca de Juárez, independientemente de que los habitantes del municipio eligen al presidente municipal, las agencias de San Juan Chapultepec, Cinco Señores y Trinidad de Viguera efectúan la elección de sus agentes municipales en asamblea, siguiendo prácticas ancestrales en las que se transmite el poder en la agencia mediante la entrega del bastón de mando indígena. Cabe destacar que el agente municipal no forma parte del cuerpo deliberativo del ayuntamiento; es una autoridad subordinada al presidente municipal y, por ende, la elección del agente no presenta un escenario de conflicto entre los valores de la democracia, puesto que los habitantes de las agencias participan en la elección de los concejales.

Por otra parte, en algunos municipios la comunidad reconoce, de acuerdo a los usos y costumbres, como ciudadanos a personas de la misma etnia o sus descendientes, que tienen su residencia fuera de la comunidad, pero que participan en los tequios o en los servicios y en las asambleas, conservando propiedades o derechos en la comunidad. Esta calidad de ciudadanos les permite ejercer cargos públicos sin contar con la residencia, que es requisito de elegibilidad, pero que dadas las condiciones de vida política de las comunidades se puede permitir que alguien que reside fuera de la comunidad, incluso en el extranjero, identificado como ciudadano y perteneciente al grupo o comunidad indígena, preste el servicio en un cargo público por un año o por el periodo que determine la costumbre.

La necesidad de que desde temprana edad los jóvenes adquieran sentido de responsabilidad ante la comunidad, aunada a la migración que se observa en los

municipios, conlleva excepcionalmente a la participación de menores y adolescentes en el sistema de cargos. Nuevas necesidades de bienestar crean a su vez el surgimiento de nuevos cargos y el sistema de nombramientos va modificándose a través del tiempo para satisfacer las necesidades y responder a los cambios sociales, económicos y religiosos de los pueblos y las comunidades. Algunos ejemplos se encuentran en la elección y nombramiento del cobrador de impuestos, el encargado de la correspondencia o el correo oficial, o el nombramiento del contralor social que se encarga de vigilar que los recursos de desarrollo social sean aplicados conforme a la normatividad legal, el nombramiento de los integrantes de los comités de escuelas primarias, secundarias, o del molino de nixtamal, de la banda de música, del museo comunitario,²⁹⁹ los centros de salud, de la tienda Conasupo, así como los directivos de las unidades de aprovechamiento ejidal o comunal.

Los usos y costumbres no subsistirían sin la convicción de los ciudadanos de pueblos y comunidades indígenas de que debe cumplirse con las tradiciones. Según Claude Du Pasquier, la costumbre es el uso implantado en la colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*.³⁰⁰

El derecho consuetudinario tiene dos características: la práctica reiterada a través del tiempo y la opinión de que es obligatorio.

Por otra parte, uso, del latín *usus*, es la acción de usar, es el ejercicio o práctica general de una cosa, el ejercicio habitual de obrar.³⁰¹ Costumbre deriva del latín *consuetudine*, práctica muy usada y recibida que ha adquirido fuerza de precepto, plural, conjunto de inclinaciones y usos de un pueblo o individuo.³⁰² De los conceptos anteriores podemos advertir que tanto la palabra uso como la voz costumbre se refieren a prácticas reiteradas dentro de un cuerpo jurídico y político, que podemos advertir en la vida cotidiana de los pueblos indios, y que son en suma parte de la cultura, de la identidad propia de las comunidades. Esto conlleva la determinación de la elección de sus autoridades bajo diversas formas en asambleas, es decir, el uso o costumbre electoral forma parte

²⁹⁹ En el municipio de Teotitlán del Valle, se elige en la asamblea de elecciones a los integrantes del Comité del Museo Comunitario.

³⁰⁰ Eduardo García Máynez. *Introducción al estudio del Derecho*. Trigésima Tercera edición. Editorial Porrúa. México 1982, p. 61.

³⁰¹ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Primera edición. Editorial Espasa. Madrid, 1992, p. 2052.

³⁰² *Ídem*.

del también llamado sistema normativo interno. Este último es un término más preciso para definir las normas propias de cada etnia.

Consideramos municipios de usos y costumbres aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias diferenciadas e inveteradas, que incluyen reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas; pueblos y comunidades cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población, que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o aquéllos que por decisión propia, por mayoría de la asamblea comunitaria, opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno, y en los que no se considera necesario el uso o presentación de la credencial para votar como requisito para participar en la asamblea.

En el artículo 132 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca se establecen dos características para considerar a los municipios de usos y costumbres:

1. Aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y particular en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas; o
2. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad.

¿Cómo entender la democracia directa en el sistema de usos y costumbres? Si partimos únicamente del principio de derecho en el sentido de que los hombres son iguales ante la ley, sin considerar que los indígenas en la diversidad cultural, lingüística y étnica de la nación son diferentes a los ciudadanos de los centros urbanos por el contexto social, lengua, usos y costumbres, de ahí que los sistemas electorales en los pueblos y comunidades indígenas deban ser entendidos a partir del principio de justicia y equidad que consiste en tratar igual

a los iguales y desigual a los desiguales, sin que esto implique que por su diversidad sean considerados ciudadanos de segunda.

La migración de los varones en los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres ha permitido una mayor participación de las mujeres en el sistema de cargos y en la vida democrática de las comunidades y municipios, como ocurre en el municipio de San Bartolomé Quialana, distrito de Tlacolula, donde las mujeres ocuparon la mayor parte de los cargos de funcionarios de casilla en el proceso electoral 2001 para la elección de diputados por mayoría relativa y por representación proporcional, así como la elección de concejales en el mes de agosto de ese año por el sistema de usos y costumbres.

La división política de Oaxaca, que ha sido modificada de acuerdo a los cambios en la organización política de México no ha afectado el desarrollo de la vida democrática interna en los pueblos y comunidades indígenas. En la real ordenanza de intendentes del año de 1526, Oaxaca formó parte de la división de la Nueva España con rango de intendencia dividida en 17 subdelegaciones o partidos. Durante la vigencia de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, Oaxaca era una intendencia de la Nueva España. El 17 de noviembre de 1821 era una provincia del Imperio Mexicano. Por decreto de 14 de octubre de 1823 se creó la provincia del Istmo segregándola de la Provincia de Oaxaca. El 31 de enero de 1824, con la Constitución federal de 1824, se convirtió en estado, miembro de la Federación, reincorporándose la provincia del Istmo a su territorio.

Cabe destacar en este aspecto que la Constitución federal de 1824 concedió la igualdad a todos los americanos, según el liberalismo imperante, a pesar de que en la colonia se reconocían las repúblicas de indios con sus autoridades y normas internas.

En la Constitución de Oaxaca de 1825, promulgada en enero, la entidad se dividió en ocho departamentos, y en marzo del propio año se decretó la división del estado en 21 partidos judiciales. En octubre de 1891 se publicó la división política, judicial, municipal y estadística del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con 26 distritos, conformados por 508 ayuntamientos y 616 agencias municipales.

La Ley de División Territorial del Estado de Oaxaca, que se dictó en el decreto 258 de 15 de diciembre de 1942, determinó el número de ayuntamientos en 571, número que mantuvo en la Ley de División Territorial del Estado

de Oaxaca de 1956. Sin embargo, al declararse desaparecido el municipio de Santa Lucía Teotepec, distrito de Juquila, el 9 de julio de 1960, el número de municipios oaxaqueños se redujo a 570. Esta última cifra se reconoció en la Ley de División Territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de octubre de 1968, y se conserva hasta ahora.

En 1848, Benito Juárez celebró el hecho de que al restablecerse la República federal, “los pueblos no sólo han recobrado sus ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho de elegirlos conforme a sus antiguas costumbres, quedando así organizada la administración de una manera que, lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración general del estado”,³⁰³ Sin embargo, para los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca el reconocimiento constitucional a sus derechos en materia electoral llegaría más de un siglo después, con la reforma de octubre de 1990 a la Constitución política del estado, que reconoció la composición étnica plural de la entidad en el artículo 16 y el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas en el artículo 25, y en el ámbito de la Constitución federal fue reconocida esta composición étnica plural con la reforma al artículo 4º, en 1992. En enero de 1992 fue creado el Instituto Estatal Electoral, como autoridad electoral encargada en organizar y desarrollar las elecciones. El 30 de agosto de 1995, con la aprobación de la reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, para dar pleno reconocimiento y respeto a los procedimientos tradicionales de elección en el sistema de cargos de las autoridades municipales en los pueblos indígenas, la reforma tuvo su aplicación el 12 de noviembre de ese año, en que fueron electas las autoridades en 412 de los 570 municipios del estado por el sistema electoral de usos y costumbres, lo que representa 72% del total de municipios de la entidad.

En la elección de concejales en los municipios por usos y costumbres se planteó la ratificación de las elecciones por usos y costumbres en la jornada electoral de 12 de noviembre de 1995. La ratificación no fue mediante asamblea, sino con la instalación de casillas y la recepción del voto mediante urnas y boletas. El primer Catálogo Municipal de los Ayuntamientos que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres, elaborado por el Instituto Estatal Electoral y el Centro de Investigación y Estudios en Antropología Social, Unidad Istmo,

³⁰³ *Exposición de motivos de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas*. Tribunal Estatal Electoral. México 2000, p. 11.

con la participación de 411 de los 412 ayuntamientos que en la elección de 1995 optaron por el régimen de usos y costumbres, sirve de base documental a este capítulo. A pesar de su alcance limitado al ejercicio del derecho electoral hasta 1995, así como las deficiencias que presenta,³⁰⁴ permite observar que al estipularse la libertad para registrar las planillas de candidatos a concejales de los ayuntamientos por parte de un partido político se optó por considerarlos como candidatos del partido político cuando la elección ya se había realizado previamente y sólo se ratificaba la elección. En este sentido la intervención de los partidos políticos se daba a través del registro de las planillas de concejales electos por las asambleas comunitarias ante la autoridad electoral, sin tener participación en las elecciones comunitarias. En las elecciones de concejales de los ayuntamientos de 1995, el Partido Revolucionario Institucional registró las planillas de 320 municipios, el Partido Acción Nacional en uno, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional dos, y 89 municipios registraron planilla comunitaria sin filiación partidista.

Antes de la elección de 1995 las elecciones de las planillas de concejales eran por el sistema de partidos sólo en su fachada, porque el nombramiento provenía de la asamblea comunitaria y no de una planilla de un determinado partido político, por lo que podemos afirmar que en 1995 termina esa simulación formal y se da validez legal a las elecciones por el sistema de usos y costumbres. En marzo de 1997 se reformaron los artículos 25, 29 y 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con el objeto de hacer más explícito el reconocimiento a los derechos en materia electoral de los pueblos y comunidades indígenas, adecuándose el capítulo IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para configurar la actual normatividad en materia de derecho electoral para ayuntamientos que se rigen por el sistema de usos y costumbres.

Como consecuencia de la reforma constitucional y legal ya citada, el Instituto Estatal Electoral solicitó que los municipios que en 1995 habían optado por el sistema de usos y costumbres informaran sobre la fecha en que se realiza la elección de concejales. Se fijaron plazos para que los partidos políticos presentaran opiniones y sugerencias sobre la conveniencia de que algunos mu-

³⁰⁴ La presentación de la Coordinadora del Proyecto María Cristina Velásquez Cepeda anota que los datos fueron obtenidos de las respuestas directas a un cuestionario que se envió a cada Ayuntamiento, para ser respondido con total libertad y sin la mediación de encuestador.

nicipios cambiaran su régimen de elección. El PRI solicitó que dos municipios pasaran al sistema de partidos, el PAN solicitó que fueran 35, el PRD solicitó que el cambio se efectuara en 24 municipios y el Partido Cardenista solicitó el cambio de régimen en 10; las autoridades municipales y ciudadanos de cinco municipios solicitaron el cambio de régimen de partidos al de usos y costumbres, sumando 57 municipios en los que se solicitó cambio de régimen debido a que en algunos el PAN y el PRD coincidieron en cuanto a los municipios en que solicitaban el cambio respectivo. Como resultado del procedimiento, ningún municipio de usos y costumbres pasó al régimen de partidos y seis municipios pasaron del régimen de partidos al de usos y costumbres, por lo que el número de municipios que participaron bajo el régimen de usos y costumbres en 1998 fue de 418, y conforme a la reforma a la Constitución y al CIPPEO de 1997, ningún municipio de usos y costumbres tiene filiación partidaria. En el cuadro anexo se tomó el dato de qué municipios de usos y costumbres tenían registro de planilla por algún partido en el proceso de 1995, con el fin de demostrar que el número de municipios en que los partidos intervienen en la asamblea es mínimo, asimismo que hasta ese año la elección de integrantes del comité municipal del partido era parte del sistema de cargos.

Por otra parte, en el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral dado en sesión extraordinaria de 28 de marzo de 2001, se precisa que son 418 los municipios que renovarían a sus concejales mediante el régimen de normas de derecho consuetudinario, en el proceso electoral ordinario. Al respecto y para tener una idea aproximada de la dimensión del sistema de usos y costumbres en los municipios mayoritariamente indígenas que se rigen por el sistema de usos y costumbres debemos considerar que Oaxaca cuenta con 3.4 millones de habitantes; su territorio está dividido en ocho regiones: Cañada, Istmo, Costa, Mixteca, Tuxtepec, Sierra Sur, Sierra Norte y Valles Centrales; en el estado de Oaxaca 1,249,579 habitantes se rigen por el sistema de usos y costumbres, lo que constituye aproximadamente un 35.3 % de la población total. Es una realidad política y jurídica que 418³⁰⁵ de los 570 municipios del estado actualmente se rigen con este sistema de elección de autoridades, es decir 73.3% de los municipios tienen sistemas normativos internos propios, y de

³⁰⁵ Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dado en sesión ordinaria de veintiocho de marzo de dos mil uno, por el que se precisan los municipios que renovarían a sus concejales mediante el Régimen de Normas de Derecho Consuetudinario, en el Proceso Electoral Ordinario de dos mil uno; y se ordena la publicación del Catálogo General de los mismos.

los 25 distritos electorales locales sólo en tres³⁰⁶ no existen municipios en el sistema de usos y costumbres. El reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas tiene en el estado de Oaxaca un marco histórico y cultural debido a que la propia constitución local reconoce la identidad pluriétnica y multicultural, negar esa composición sería negar la identidad propia del pueblo oaxaqueño.

El artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, de actual vigencia, determina con precisión el reconocimiento a la diversidad étnica, que a su vez es el sustento de la diversidad cultural, así como la garantía social de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas que el legislador expresa en autonomía, reconociéndoles el carácter de partes integrantes del estado de Oaxaca, y su naturaleza de entidades de derecho público, lo que permite la evolución de la comunidad, respetando su identidad cultural y fija las garantías sociales.

El artículo 16 de la Constitución del estado de Oaxaca dispone:

Asimismo el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguran la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los representen.

La preservación de la identidad del Estado se encuentra en los pueblos y las comunidades indígenas que lo forman, por ello la discriminación, el etnocidio y el saqueo cultural constituyen conductas que destruyen nuestra identidad y que la Constitución y leyes estatales sancionan. “Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamiento, determinados los

³⁰⁶ El Distrito XVIII de San Juan Bautista Tuxtepec, el Distrito XXIII de Juchitán de Zaragoza y el Distrito XXV de Acatlán de Pérez Figueroa.

derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención”.

Por su parte, el artículo 2º de la Ley de Derechos Indígenas del Estado de Oaxaca, en lo conducente, determina:

El estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han construido sus culturas específicas, que es lo que los identifica internamente y los diferencia del resto de la población del Estado. Dichos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del Estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la presente ley les reconoce.

La Constitución es imperativa en cuanto al acceso igualitario a la justicia, en el caso de los indígenas; el juzgador deberá considerar la especial condición cultural y lingüística de los justiciables, puesto que sería injusto tratarlos en un plano de igualdad con quienes no tienen el mismo idioma, tradiciones y costumbres. Por tanto, el texto constitucional determina: “La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes”.

Además, por mandato constitucional, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas participarán en la conciliación y concertación para la solución de los conflictos de límites ejidales, municipales o de bienes comunales, y reconoce el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios. Entendiéndose por territorio indígena la porción del territorio nacional constituida por espacios continuos y discontinuos ocupados y poseídos por los pueblos y comunidades indígenas, en cuyos ámbitos espacial, material, social y cultural se desenvuelven aquéllos y expresan su forma específica de relación con el mundo, sin detrimento alguno de la soberanía nacional del Estado mexicano ni de las autonomías del estado de Oaxaca y sus municipios.³⁰⁷

³⁰⁷ Artículo 3º fracción V, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades indígenas.

Para determinar si el reconocimiento de los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas en la Constitución de Oaxaca se encuentra o no dentro del marco constitucional federal, debemos partir de la premisa de que el estado de Oaxaca es integrante de la Federación, de conformidad con el artículo 43, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, considerando que los estados federados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, como lo establece el artículo 40 de la Constitución Federal, podemos afirmar que en tanto el reconocimiento de los derechos de las minorías se otorgue en el ámbito del régimen interior de las entidades federadas, todas las disposiciones de una Constitución estatal en ejercicio de su soberanía están dentro del marco determinado por el Pacto Federal, siempre que no pugnen con las disposiciones de la Norma Suprema.

Adicionalmente, el artículo 133 de la Constitución Federal determina que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión.

De aquí que exista una jerarquía en la normatividad del Estado mexicano, considerando que los tratados internacionales ratificados por el Senado de la República que no contravienen la Constitución federal son ley suprema³⁰⁸, y en el régimen interior de las entidades de la Federación también son normas supremas, en este orden de ideas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y de observancia para el legislador local; este convenio determina en su artículo 10 su ámbito de aplicación respecto a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece este último en la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

³⁰⁸ Los tratados contrarios a la Constitución son impugnables mediante el juicio de amparo o la acción de inconstitucionalidad.

LOS DERECHOS INDÍGENAS EN LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS

Las modificaciones legislativas en torno al derecho indígena empezaron en los estados de la Federación entre los años de 1990 y 1998, sin embargo, se observó un aumento poco después de la adición del primer párrafo al artículo 4º de la Constitución federal, para incluir una declaración sobre la existencia de los pueblos indígenas. Hasta 1996, antes de la firma de los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas, había 12 constituciones estatales modificadas para introducir en ellas derechos para indígenas, las de: Oaxaca, Chihuahua, Chiapas, Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Estado de México y Durango.

Oaxaca inició las reformas en derechos de los pueblos indígenas mucho antes que la Constitución federal introdujera las reformas a los artículos 4, y 27, y, por supuesto, antes de la firma de los acuerdos de San Andrés. Constitucionalmente se reconocen a los pueblos y las comunidades indígenas como sujetos de derecho, y sus derechos a la libre determinación, la aplicación de sus propios sistemas normativos, para la solución de conflictos internos, la jurisdicción indígena para determinar el ámbito de validez de los actos de las autoridades indígenas, el derecho a la tierra, los territorios y los recursos en ellos existentes, derechos de difícil ejecución, pues su regulación pertenece a la Federación, derechos culturales que incluyen la obligación del Ejecutivo de impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a las culturas de los pueblos y comunidades indígenas; educativos para asegurar una educación bilingüe e intercultural; el uso del sistema electoral consuetudinario para la elección de sus autoridades municipales, libre asociación de municipios, y comunidades indígenas para cualquier objeto que ellos determinen; conservación del tequio como un derecho de los pueblos, acceso a la justicia penal, con derecho a que las autoridades judiciales sean indígenas o, en su defecto, cuenten con un traductor o intérprete, y se tomen en cuenta sus usos y costumbres en todo el proceso y al dictar sentencia; participación de las autoridades indígenas en la conciliación por los conflictos por límites, y acceso efectivo al Registro Civil. Asimismo, se han creado los tipos delictivos de discriminación y etnocidio.³⁰⁹

³⁰⁹ Francisco López Bárcenas, "Constitución y Derechos Indígenas en Oaxaca"; *Cuadernos agrarios*, Núm. 16, Nueva Época, México. 1998, p. 128-146.

Un aspecto destacado en la Constitución en Oaxaca es la consideración de que los pueblos y comunidades indígenas son sujetos de derecho público. Este reconocimiento conlleva la garantía jurídica de su plena personalidad y capacidad para asumir y ejercer el conjunto de sus derechos y obligaciones, en consonancia con el derecho constitucional a la libre determinación al ejercicio de la autonomía.³¹⁰

Chihuahua, en su Constitución, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho de acceso y de impartición de justicia, agrario, cultural y de acceso a la salud.³¹¹ Por el primero, si una de las partes en un juicio es indígena, las autoridades deben tomar en cuenta sus usos y costumbres y prácticas jurídicas, se respetarán los métodos e instituciones tradicionales utilizados por los propios pueblos, estableciéndose en la ley “lo relativo a las competencias y jurisdicciones”; en materia agraria se establece que las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas son inalienables e imprescriptibles y que la enajenación o gravamen que tengan las tierras o aguas pertenecientes a los pueblos indígenas se ajustará a lo que disponga la ley indígena; en la educación, le corresponde al Estado con apoyo de los pueblos indígenas y será bilingüe cuando así lo soliciten, sin embargo, el artículo 64 fracción XXXVII, facultaba al Congreso a dictar leyes en materia indígena, para lo cual debería consultar previamente a los interesados, que tendrán derecho a nombrar un representante ante el congreso cuando se discutan tales leyes. Esta reforma no prosperó, ya que en el año de 1995, y posteriormente en 1998, se discutió otro diverso, en donde el perfil de los derechos en él contenidos eran menores a los de su antecesor.³¹²

En el mismo sentido, la Constitución de Campeche, en su artículo 7, reconoce expresamente en términos del artículo 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el país tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de pueblos indígenas, que tienen derecho dentro de un marco jurídico específico, a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales, el uso de su lengua propia, sin limitación alguna, sus formas e instituciones de gobierno, sus sistemas normativos y de resolución de conflictos, sus formas particulares de organización social y política, así como sus diversas manifestaciones.

³¹⁰ Este concepto también se encuentra en las constituciones de San Luis Potosí, Querétaro y Durango.

³¹¹ *Periódico oficial del Estado de Chihuahua*, 1º de octubre de 1994.

³¹² Ricardo Robles O SJ, "La iniciativa de Ley de 1998, una amenaza para los pueblos indígenas de Chihuahua", *Cuadernos agrarios*, núm. 16, Nueva época. México, 1998, p. 192-202.

Después del diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, que entró en crisis por la falta de voluntad de cumplir los acuerdos, firmados el 16 de febrero de 1996, se realizaron otras reformas en que se consagraban derechos, cuando en realidad sólo se repetían conceptos; sin embargo, fue hasta la propuesta e invitación por parte de la Secretaría de Gobernación del 18 de agosto de 1998, cuando varios estados inician reformas a sus constituciones y legislan leyes reglamentarias. Entre ellos Oaxaca,³¹³ al reconocer la existencia de los sistemas normativos y la jurisdicción indígena, la libre determinación, sujetándolos a lo que establece la actual legislación, se reconoce a la comunidad indígena con los mismos derechos que a los pueblos y que a las reagrupaciones lingüísticas, es decir, aquellas formaciones culturales que siendo parte de un pueblo por determinados procesos históricos han adquirido diferencias a grado tal que pueden considerarse culturalmente independientes del pueblo del que provienen; como consecuencia de las reformas constitucionales la legislatura también aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. En ella se especifican cada uno de los derechos enunciados en la Constitución.³¹⁴ Una regulación similar se establece en el estado de Campeche al establecerse una Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que en su artículo 59 prevé que en los procesos penales, civiles y administrativos intervenga un miembro indígena. Dicha persona contará con un traductor bilingüe, ya sea oficial o particular, así también en el artículo 55 se reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas según la etnia a la que corresponden, basadas en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generación, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias. En el Código Procesal Penal de corte acusatorio adversarial, vigente en las regiones del Istmo y la Mixteca del estado de Oaxaca, el artículo 27 determina que los actos procesales deberán realizarse en español, pero establece que en el caso de los miembros de los grupos indígenas se les nombrará intérprete si lo solicitan aun cuando hablen español.³¹⁵ En este sentido el Tribunal Superior de Justicia y la Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado de

³¹³ *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* 6 de junio de 1998.

³¹⁴ *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 19 de junio de 1998.

³¹⁵ *Código Procesal Penal para el Estado de Oaxaca*, Poder Judicial del Estado, H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, 2ª edición, 2008.

Oaxaca han coordinado sus esfuerzos con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para capacitar a los traductores para que conozcan el proceso penal y puedan traducir eficazmente al imputado lo que ocurre en el juicio y puedan dar al tribunal una eficaz comunicación con las partes, auxiliares o, en su caso, al ministerio público que intervienen en el proceso penal de corte adversarial oral.

La Constitución de Quintana Roo³¹⁶ por reformas introducidas en su artículo 13, establece que los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones, la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la zona maya del estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de magistrados de asuntos indígenas, que funcione en salas, en tribunales unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el Tribunal Superior de Justicia. Lo criticable es que no se reconoce los sistemas de impartición de justicia propios de los pueblos indígenas, sino que se instituye uno al cual deberán sujetarse, que es estructurado por el estado y regido por leyes implementadas por el estado como son: La ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, que reglamenta el sistema de justicia indígena, los órganos encargados de impartirla, sus competencias, medio de apremio, sanciones y medidas de seguridad, las consignaciones y formas de procedimiento; y Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, en ella se habla de derecho a la cultura, educación, salud, desarrollo, autonomía, centros ceremoniales, dignatarios mayas, Consejo Maya, Congreso Maya, mujeres, niños y ancianos e insiste sobre la justicia indígena.

EL TRATAMIENTO DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

La cuestión de las poblaciones indígenas ha sido estudiada por los organismos internacionales desde 1920, cuando los pobladores autóctonos americanos se pusieron en contacto con la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, el planteamiento del problema de las poblaciones indígenas necesariamente de-

be establecer una definición de las poblaciones indígenas y del reconocimiento jurídico a sus prácticas en áreas como la salud, la vivienda, la educación, la lengua o idioma, la cultura, las instituciones sociales, culturales y jurídicas, el empleo, la tierra, los derechos políticos, los derechos y prácticas religiosos y la igualdad en la administración de justicia.

El artículo 427 del Tratado de Versalles estableció un reconocimiento a las diferencias del clima, de hábitos y de costumbres, de la oportunidad económica y de la tradición industrial, que dificultan el logro inmediato de la uniformidad de las condiciones de trabajo, y, por tanto, constituye un antecedente del reconocimiento en el derecho internacional de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.³¹⁷

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea de la ONU proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que entre otros aspectos menciona en su artículo 1 que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente unos con los otros. El artículo 2 señala la no discriminación; el artículo 3, el derecho a la vida, a la libertad, y a la seguridad de la persona; el artículo 4 prohíbe la esclavitud, entre las máximas del hombre que vive en sociedad; sin embargo, al no constituir la declaración un ordenamiento jurídico internacional, carece de fuerza coercitiva, ya que si bien proclama normas de carácter económico, social político, civil, cultural, no existe fórmula que garantice su aplicación.

Esta declaración soslayó los derechos sociales, ya que se refirió sólo a los derechos individuales, pero el 4 de febrero de 1952, al aprobar la resolución 532B, la Asamblea General considera que la prevención de las discriminaciones y la protección de las minorías constituyen dos de los aspectos más importantes de la obra positiva emprendida por las Naciones Unidas.³¹⁸

³¹⁷ SECTION II. GENERAL PRINCIPLES. ARTICLE 427.

The High Contracting Parties, recognising that the well-being, physical, moral and intellectual, of industrial wage-earners is of supreme international importance, have framed, in order to further this great end, the permanent machinery provided for in Section I and associated with that of the League of Nations.

They recognise that differences of climate, habits, and customs, of economic opportunity and industrial tradition, make strict uniformity in the conditions of labour difficult of immediate attainment. But, holding as they do, that labour should not be regarded merely as an article of commerce, they think that there are methods and principles for regulating labour conditions which all industrial communities should endeavour to apply, so far as their special circumstances will permit.

<http://net.lib.byu.edu/~rdh7/www/versa/versa13.html>

³¹⁸ <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/071/08/IMG/NR007108.pdf?OpenElement>

En 1948 la Organización de Naciones Unidas emitió la Convención para la Prevención y Sanción del delito de Genocidio, entendiéndose por éste, cualquier acto perpetrado con la intención de destruir, lesionar o aniquilar total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal.³¹⁹

En el contexto regional, en el año 1948 se aprobó la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, que reconoce el mejoramiento de los progresos de niveles de vida de la comunidad, el incremento de la productividad y de la cooperación de los trabajadores y de los empresarios expresada en la armonía de las relaciones, y en el respeto y cumplimiento recíproco de los derechos y deberes.

En 1957 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptó el convenio 107 y la recomendación 104, relativos a la protección indígena, siguiendo los lineamientos del Instituto Indigenista Interamericano. Este consta de 37 artículos; los principales son el 2 y 4, en los que se señala la protección de las poblaciones en cuestión, y su integración progresista en sus respectivos países; asimismo prohíben el uso de la fuerza o presión para integrarlos a los programas progresistas. También señala que se tomarán en consideración sus valores culturales y religiosos y tiene presente el peligro que puede resultar del quebrantamiento de éstos; el artículo 11 afirma que se deberá reconocer el derecho de propiedad de los indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos. Aspectos que se complementan con el artículo 14, en donde se asignan tierras adicionales cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizar los elementos de una existencia normal. Otra modificación a este convenio se da en 1960, sustituyendo la palabra poblaciones por pueblo, eliminando la denominación semitribales, aunque se conserva la expresión tribales, ya que la palabra pueblo indicaba grupos humanos con identidad propia que reflejan más adecuadamente la opinión que ellos tenían de sí mismos, mientras que el término población denotaba una agrupación menor de personas.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de diciembre de 1996³²⁰ establece en su artículo 27 el principio de respeto a los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas:

³¹⁹ *Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio*, ONU, Resolución 260 del 9 de diciembre de 1948, cuya entrada en vigencia fue el 12 de enero de 1951.

³²⁰ <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>

Artículo 27

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Resulta interesante observar que en el artículo 2 se determina que cada estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 27 de junio de 1989,³²¹ es revisor del Convenio 107 de 1957; refleja los cambios en las perspectivas de análisis jurídico, etnológico y antropológico que se dieron a fines del Siglo XX. El Convenio 169 se aplica de acuerdo al párrafo 1° del artículo 1°, a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; y a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El párrafo 2 del artículo 1° establece que la conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.

³²¹ Se adoptó en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991. El 5 de septiembre de 1991 entró en vigor para todos los países que lo suscribieron.

La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

¿Qué diferencia podía tener este precepto con las Bulas Alejandrinas o el Tratado de Tordesillas? Las bulas concedieron territorios a cambio de la evangelización de las poblaciones indígenas; el tratado determinó igualmente la extensión y límites de los territorios en los que España y Portugal se expandirían. No había un reconocimiento a la condición de las comunidades y poblaciones indígenas de esos territorios. La orientación que asumieron los representantes gubernamentales ante la OIT es una identificación tácita que se hace entre el reconocimiento del concepto pueblo y sus elementos políticos recurrentes de autodeterminación e independencia. Este concepto se ubica en el marco no sólo de pueblo, sino incluso en los de autodeterminación y autonomía.³²²

El artículo 13 de esta convención señala que los gobiernos deberán respetar la cultura y valores espirituales que para los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios, o con ambos, según los casos. Sin embargo, se debió haber utilizado el concepto territorio, que abarca la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan.

Las constituciones americanas incorporaron estos conceptos al derecho nacional, adecuándolos a la propia realidad social. La Constitución de Argentina³²³ determina, en el artículo 75, que corresponde al Congreso reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intelectual, reconocer personería jurídica a sus comunidades y a la posesión y propiedad comu-

³²² Se entiende por autodeterminación el abandono de políticas hegemónicas (populistas, paternalistas, desarrollistas, etcétera) y la creación de nuevos espacios en los que las poblaciones indias definan los gobiernos, sus formas de administración, y la organización sea más acorde con su reproducción sociocultural. Este fenómeno puede validarse al traducir la lucha de poderes (estado-poblaciones indias) en un diálogo intercultural, en que el bloque hegemónico sea capaz de reconocer a los indios como sujetos de su propia historia.

Por autonomía no se entiende territorialidad, con la que se proponga crear un estado dentro de otro estado. Autonomía significa que la reproducción de las sociedades indias se rijan económica, social, política y culturalmente con soberanía plena de sus derechos históricos, con las intermediaciones de la sociedad nacional que corresponden a la formación social mexicana. La autodeterminación, de igual forma, consiste en el surgimiento del autogobierno de las poblaciones indígenas, el que en su incorporación deberá de partir de las formas y adecuaciones del derecho consuetudinario indígena, es decir de sus autoridades tradicionales. El bloque hegemónico está obligado no tan sólo a coparticipar del poder político a ciertos grupos emergentes de la sociedad civil, sino también a un ejercicio democrático de ese poder.

³²³ *Constitución Nacional de 1853, revisión de 1994.*

nitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano. La Constitución de Bolivia³²⁴ reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas, la Constitución de Brasil³²⁵ reconoce también las organizaciones sociales, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. En términos de reconocimiento se conduce la Constitución de Venezuela de 1999, en el artículo 119. El artículo 246 de la Constitución de Colombia determina que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y leyes de la República.³²⁶ La Constitución de Ecuador determina, en el artículo 83, que los pueblos indígenas forman parte del Estado Ecuatoriano único e indivisible.³²⁷ La Constitución de Guatemala, promulgada en 1985, determina en el artículo 66 que el Estado reconoce, respeta y promueve las formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos. La Constitución de Honduras, de 1994, determina en el artículo 173 que el Estado preservará y estimulará las culturas nativas. La Constitución de Nicaragua de 1986, en el artículo 8, que el pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana y el artículo 89 determina que las comunidades de la Costa Atlántica forman parte del pueblo nicaragüense y como tal gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones. La Constitución de Panamá de 1972, determina, en el artículo 119, que el Estado dará atención especial a las comunidades campesinas indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional. La Constitución de Perú de 1992 establece, en el artículo 89, que las comunidades campesinas y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas, son autónomas en su organización, en el trabajo comunal, y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo el caso de abandono previsto por el artículo 88. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas

³²⁴ Constitución del 2 de febrero de 1967, artículo 171.

³²⁵ Constitución de 1989, artículo 231.

³²⁶ Constitución de 1991, revisión de 1995.

³²⁷ Constitución del 23 de diciembre de 1992, revisión de 1998.

y Nativas, el artículo 149 les reconoce a las autoridades de las Comunidades Campesinas y las Nativas, con el apoyo de las rondas campesinas que pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.

Una de las críticas que se hacen al proceso de reforma a la Constitución mexicana es que no se consultó a las etnias conforme al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, que determina:

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Resulta cuestionable sustancialmente la reforma constitucional, porque internacionalmente México se obligó a consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, según el artículo 6, sección 1, inciso a, previamente transcrito, lo que resulta lógico y políticamente necesario porque los destinatarios de una ley son los primeros que deben de saber de los proyectos legislativos que tengan como finalidad regular aspectos

que les son inherentes, de modo que para obtener una ley justa y que sirva de equilibrio social y político, siempre será saludable conocer los puntos de vista de aquéllos a quienes directamente se les aplicará la ley, sobre todo cuando se trata de comunidades con características propias que se pretende preservar e impulsar en los ámbitos culturales, sociales y económicos.

El Constituyente permanente de plano soslayó este tratado internacional en la reforma constitucional, y para ello bien se puede decir que no estaba obligado a hacerlo porque el artículo 135 de la Constitución federal determina que para que se pueda reformar la misma, se requerirá que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados, sin embargo, con esta forma de proceder se inobservó el pacto internacional que está por encima de las leyes federales de acuerdo con la jurisprudencia que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde el punto de vista constitucional ciertamente que no existe esa obligación de consultar a las comunidades indígenas, pero también lo es que se falta a una seriedad política y se conduce a un fracaso de los convenios internacionales, ya que la reforma constitucional en materia indígena bien puede afectar a las comunidades indígenas, y cuando se legisle por medio de leyes ordinarias, en el caso de que hicieran las consultas, carecería ya de sentido porque estarían prefijados los lineamientos a los que debe sujetarse el legislador ordinario tanto en el orden federal como en el orden local, y de este modo quedaría sin aplicación absoluta un convenio internacional. En contraste, el legislador local en Oaxaca si atendió dentro del ámbito de su competencia al derecho de los pueblos indígenas. En el proceso previo a la reforma merece destacarse que fueron comunidades de la Sierra Juárez las que realizaron la primera propuesta de codificación, es decir, en el proceso participaron las comunidades y se atendió a sus reclamos específicos, lo que permitió incorporar los principios de autonomía y considerarlas entidades de orden público sin vulnerar el esquema vigente en la época de la reforma. En contraste, el Constituyente permanente en el ámbito federal no garantizó el derecho de audiencia a que el convenio internacional constriñe respecto a las reformas o leyes que sean del interés de los pueblos y comunidades indígenas, tampoco consideró la aplicación de los conceptos de autonomía y el carácter de derecho público que tienen en la legislación del estado de Oaxaca, entrando en conflicto ambas normas que rigen la materia de derechos indígenas.

Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran tutelados por el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que establece garantías sociales para estos grupos, sin que estas disposiciones contravengan las establecidas por la Constitución federal, de ahí que el constituyente estatal haya determinado normas específicas respecto de los pueblos y comunidades indígenas.

El instrumento internacional más avanzado sobre derecho indígena es la Declaración Universal Sobre los Derechos Indígenas,³²⁸ aprobada el 13 de septiembre de 2007, que es un instrumento no vinculante para los países signatarios y que recoge los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos a favor de los indígenas como pueblos o como personas, y establece tres reivindicaciones centrales:

- a) La autodeterminación de los pueblos indígenas.
- b) El derecho al control de sus tierras y recursos naturales.
- c) El derecho a la preservación de la cultura y tradiciones de esas comunidades.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la declaración en análisis, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

El derecho a la autodeterminación de los indígenas, conforme al artículo 4 incluye el “derecho a la autonomía o autogobierno en los temas relacionados con sus asuntos internos y locales, así como caminos y formas para financiar sus funciones autónomas”.

En el artículo 5 se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del estado. Es decir, se determina que los indígenas tienen el derecho a mantener su propia identidad en el contexto nacional en el que pueden participar en igualdad de derechos con los demás nacionales del estado.

Entre las obligaciones a los estados para garantizar el cumplimiento de las disposiciones sobresalen la preservación de lenguas, tradiciones, cultura, la no discriminación ni explotación, trabajo, garantizar el acceso al desarrollo, educación y salud, respeto a las instituciones y formas de organización y gobierno indígenas.

Se establece que en el ejercicio de los derechos enunciados en la declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más premiantes necesidades de una sociedad democrática.

Para la interpretación de las disposiciones enunciadas en la declaración operan los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena administración pública y la buena fe.

Sistemas normativos internos

Como se ha mencionado, en Oaxaca 418 municipios se rigen bajo el sistema de usos y costumbres,³²⁹ mientras 152 municipios están en el régimen de partidos políticos. Como ya lo hemos determinado existe una definición legal de autoridades comunitarias o indígenas que son aquellas cuya existencia es reconocida con base en los sistemas normativos internos, que pueden o no coincidir con las autoridades municipales. Estas últimas son las expresamente reconocidas por la Constitución Política del estado, la Ley Orgánica Municipal y en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales. Un agente de policía es autoridad municipal porque sus atribuciones están determinadas expresamente en la Ley Orgánica Municipal, un presidente municipal también es una autoridad municipal; por otra parte, el Consejo de Ancianos en algunos municipios es una autoridad indígena o comunitaria cuya existencia sólo se reconoce en los sistemas normativos internos. Sus consejos vinculan a la autori-

³²⁹ Para mejor ilustración de los sistemas normativos consultar cuadro anexo de la información contenida en el catálogo municipal del IEE.

dad o a los particulares indígenas, deben ser cumplidas sus determinaciones, de la misma manera la seguridad pública en la comunidad o el pueblo indígena es conservada por el topil, quien cumple funciones de policía.³³⁰ Las autoridades municipales y comunitarias o indígenas coexisten realizando cada una sus actividades de derecho público, los asuntos que conocen quedan expresamente delimitados en el texto de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, por ejemplo, el artículo 9º de la ley en cita determina que en materia de conflictos agrarios en tierras de pueblos y comunidades indígenas, el estado, por conducto de la Junta de Conciliación Agraria del Estado de Oaxaca en consenso con las autoridades municipales, comunitarias y las asociaciones de comunidades y pueblos indígenas, pro-moverán la conciliación en los términos del artículo 16 sexto párrafo y 90 bis de la Constitución Política local y de la Ley Orgánica de la junta mencionada, por lo que la solución de conflictos en materia agraria como el de los municipios de Yaxe y Chichicapam se resolvieron con la ayuda de las autoridades comunitarias de ambos municipios.

El tequio, sanción y alternativa legal para el desarrollo

Una costumbre que se practica en forma inmemorial en las comunidades es el tequio, trabajo comunal que se realiza por acuerdo o convocatoria de la asamblea o de la autoridad, en que se advierte la solidaridad de los vecinos para realizar trabajos que beneficien a la colectividad, como la construcción y mantenimiento de caminos, templos, escuelas, y otras obras de beneficio común. Al respecto la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el artículo 43, dispone que el tequio en este último tipo de obras podrá ser considerado como pago de contribuciones municipales. Se ha criticado al tequio como praxis inconstitucional indicando que contraviene el artículo 5º de la Constitución federal en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123³³¹. Se han dado casos en

³³⁰ En San Miguel Panixtlahuaca, Distrito de San Pedro Mixtepec, se eligen como parte del sistema de cargos a 200 topiles.

³³¹ El mismo artículo determina: En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes.

que quienes se apartan de la práctica recurren al juicio de amparo; se hace difícil, por no decir imposible el cumplimiento de la ejecutoria, porque muchas veces quien ordena no es la autoridad municipal, sino la asamblea comunitaria, que es transitoria, no tiene un representante, la autoridad sólo actúa como ejecutora de las determinaciones de la asamblea, y a esta última no se le puede señalar como autoridad responsable en el juicio de garantías por la falta de órganos que la representen. En el tequio participan tanto los hombres como las mujeres. En algunos municipios del distrito de Ixtlán el tequio es también una sanción aplicada por la asamblea y determinada por la costumbre para quienes no cumplan con asistir a las asambleas de elección de autoridades. En San Pedro Cajonos y San Mateo Cajonos, distrito de Ixtlán, entre los cargos principales se encuentra el de Juez de Tequio, quien vigila con la policía municipal el orden de la asamblea de elección. En la mayoría de las comunidades no existe sanción a la insistencia y en Santo Domingo Yodohino, distrito de Huajuapam la sanción consiste en un día de salario.

En 1922 el entonces gobernador Flavio Pérez Gasga trató de extinguir el tequio como práctica comunitaria, pero fracasó en su estrategia política. El tequio es una alternativa para realizar obras comunitarias frente a la carencia de recursos económicos, lo que ocurre desde la época colonial en los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, y que sigue practicándose aún al establecerse en 1998 la asignación de recursos federales mediante el Ramo 33. Por otra parte constituye como sanción un trabajo a favor de la comunidad que es alternativa idónea para que la comunidad sea beneficiada con el trabajo en servicio comunitario del infractor y este último no sea sancionado con privación de su libertad.

El sistema de cargos en pueblos y comunidades indígenas

La organización de las autoridades en los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres conforme a lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución Política del estado y en la sección 3 del artículo 17 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, es distinta

Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

a la estructura de los municipios que se rigen por el sistema de partidos;³³² en algunos municipios existen cargos públicos distintos al de presidente municipal, síndico o regidor, como el de juez del agua, integrante de la banda música o coordinador de la escolta, fiscal de la iglesia,³³³ mayordomos, mayor de vara, presidentes de los comités de escuela, solidaridad, y en algunos casos el nombramiento de los integrantes del Comisariado de Bienes Comunales;³³⁴ en su caso el de bienes comunales, o el de comité de comercialización y de la unidad de aprovechamiento forestal, que suele darse en la asamblea correspondiente pero en la que se toma en cuenta el mismo sistema de votación.

Como ejemplo podemos señalar que en San Juan Mixtepec, Miahuatlán, Oaxaca, el juez del agua es el encargado del abastecimiento de este vital líquido, el que limpia los depósitos y vigila el buen aprovechamiento. En la citada comunidad el fiscal de la iglesia es el encargado de cuidar el templo, de mantener informadas a la asamblea o a las autoridades de las necesidades del templo.

Pueden coexistir en la misma asamblea la elección de autoridades civiles con el nombramiento de autoridades religiosas electas por la comunidad, agencia o barrio; por ejemplo, en Santa Ana Yareni, distrito de Ixtlán, se elige al presidente de la iglesia, topilillos, altarero y sacristán mayor.

La duración de los cargos en la administración pública municipal por usos y costumbres no es en todos los municipios por trienio; de acuerdo con el catálogo municipal del Instituto Estatal Electoral para el proceso electoral ordinario de 2001, de los 418 municipios en el sistema de usos y costumbres, en 62 se nombran ciudadanos para ocupar en forma anual los cargos, en 22 el nombramiento es cada año y medio, en uno es cada dos años y en 333 es cada tres años.

El número de municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres puede variar de una elección a otra, debido a que es optativo para la comunidad elegir el sistema de usos y costumbres o el régimen de partidos políticos. En este sentido el número de municipios se incrementó de 1995 a 1998 de 412 municipios a 418; este último número se mantuvo en la elección de 2001 y posteriores.

La normatividad de las elecciones por usos y costumbres es fijada por la

³³² Para mejor ilustración de los cargos de elección popular en municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres consultar cuadros anexos.

³³³ Equivalente al cargo que desempeña el shuana como cuidador o encargado del templo en Santo Domingo Tehuantepec, distrito que pertenece al régimen de partidos, pero que conserva sus costumbres en la organización de sus barrios.

³³⁴ En Santa María Jaltianguis, en San Melchor Betaza, ambos municipios del Distrito de Ixtlán, se nombra en el primero a los integrantes del Comisariado de Bienes Comunales, y en el segundo se designa a dos integrantes del Comisariado en la Asamblea.

propia comunidad de acuerdo a las ancestrales tradiciones. Es posible que la votación sea efectuada sólo por los jefes de familia. En algunas comunidades como en San Juan Ozolotepec, distrito de Miahuatlán, las mujeres solteras y viudas votan, las casadas no; en San Andrés Huayápam, distrito del Centro, las mujeres paulatinamente entran en el terreno político porque ahora participan mediante el voto en las asambleas;³³⁵ en San Juan Mixtepec, Miahuatlán, las mujeres votan desde 1990. En el distrito de Oaxaca 1, en el municipio de Santa María El Tule, las mujeres solteras mayores de 18 años votan, no tienen obligación de cumplir con los cargos de elección popular y en la elección no participan las mujeres casadas o viudas.³³⁶

El sistema de elección de autoridades por usos y costumbres implica una representación por cargo o comisión en la comunidad comenzando por la jerarquía más baja en la administración pública, civil y religiosa. Conforme se desempeñan de manera anual se puede ascender en cada uno de los ámbitos ya precisados, adquiriendo experiencia en cada categoría del servicio, sin remuneración alguna o con baja remuneración. Hay que señalar que existen ocupaciones que son en sí mismas un cargo que excluye la prestación de otros como el de músico de la banda de la comunidad y en algunos municipios los mayores de 60 años están exentos de la obligación de desempeñar cargos, como ocurre en San Juan Mixtepec, donde se tiene obligación de servir a la comunidad desde los 18 años.³³⁷ En el municipio de Santiago Yaitepec, distrito de San Pedro Mixtepec, la edad requerida para cumplir con los cargos es de 14 años. Más adelante se enumerarán otros municipios con las mismas características.

El sistema de cargos integra varios niveles de representación del ayuntamiento, de la iglesia, de la representación en los comisariados de bienes comunales o ejidales. En la cúspide de la pirámide del poder político se encuentran cargos de carácter honorífico, como el de los miembros del consejo de ancianos o caracterizados y el de músico de la banda. El sistema de cargos, es un sistema ambivalente de servicio público de carrera en la comunidad, y de servicio

³³⁵ Las mujeres reclaman mayor participación política y por ende en esta y otras comunidades regidas por el sistema de usos y costumbres el derecho al voto de las mujeres en las asambleas se ha ido incorporando como práctica comunitaria. En el caso citado es posible que en breve la mujer tome parte activa en la asamblea que elige a las autoridades municipales.

³³⁶ Respecto a la participación de las mujeres en la votación y los cargos que ocupan véanse los cuadros al final de este capítulo.

³³⁷ A mediados del siglo pasado, en la entidad, el servicio en las comunidades se prestaba desde los 10 o 12 años, por ejemplo entre los mixes los niños servían llevando la correspondencia del municipio a las agencias o dentro de la propia comunidad llevando los recados.

sagrado, por consiguiente establece derechos y obligaciones en el marco de los compromisos asumidos ante la comuna a la que se sirve obedeciendo. El nombramiento en las comunidades chatinas es parte de un ritual sincrético, formado de la mezcla de tradiciones prehispánicas y católicas. Por ejemplo, cuando un chatino³³⁸ comienza a desempeñar sus obligaciones dentro del sistema de cargos, los ancianos le señalan lo siguiente:

Esta es una obligación que nos es impuesta y permitida por nuestro Santo Padre Sol, ustedes deben servir para que puedan continuar nuestras leyes y la justicia, para evitar que termine nuestra organización, para asegurar que continúen nuestras creencias, para asegurar la continuación de nuestro pueblo, para asegurar que otras autoridades puedan ser electas y para asegurar la permanencia de la raza chatina.³³⁹

Siguiendo este ejemplo, podemos referir el caso de la etnia chatina como ejemplificativo de la sobrevivencia de los usos y costumbres en relación con la vida política dentro de la distribución o división de los distritos y municipios.

Las fronteras políticas entre los chatinos así como la totalidad de su territorio han cambiado con el tiempo. Los chatinos mantuvieron contacto con otros grupos étnicos mucho antes de la conquista española y su organización política seguramente fue modificada como resultado de tales encuentros. Durante gran parte del periodo colonial las comunidades chatinas estuvieron subordinadas a los alcaldes mayores españoles bajo la jurisdicción política de Jicayán. Con las reformas borbónicas, al finalizar el siglo XVIII, la Nueva España fue dividida en partidos o distritos. En el momento de la Independencia las divisiones políticas fueron numéricamente reducidas y rebautizadas. En 1826 Oaxaca estaba organizada en 26 departamentos, más tarde llamados distritos que fueron administrados por “jefes políticos” nominados directamente por el gobernador del estado y fue entonces cuando gran parte de las comunidades chatinas quedaron incorporadas en el distrito de Juquila que había estado sujeto a Jamiltepec desde 1700, se tornó asiento del nuevo distrito, conteniendo 16 municipios con

³³⁸ Grupo étnico que habita en la sierra sur y costa de Oaxaca.

³³⁹ Cfr. Jorge Hernández Díaz. *Los Chatinos. Etnicidad y Organización social*. Primera edición. Coedición Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y Comunicación Social del Gobierno del Estado de Oaxaca. México 1992. p. 103.

aproximadamente 50 agencias que fueron directamente administradas por el jefe político que decidía sobre la conveniencia de las personas electas para ocupar puestos civiles en los municipios y agencias (Greenberg, 1989: 185). No fue sino hasta 1917, como resultado de la Revolución Mexicana, cuando los municipios adquirieron la autonomía legal que los capacitaba por ley pero no de hecho a elegir sus propias autoridades.³⁴⁰

Por decreto 297, se reformó el artículo 5 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, determinando que el Estado, por conducto de la Secretaría de Asuntos Indígenas y el Poder Judicial, en el ámbito de sus respectivas competencias, quedan facultados para aplicar la citada ley y asegurar el respeto de los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas, conforme al principio igualitario de que ninguno de ellos, o cualquier núcleo no indígena, será considerado superior a los demás.

El sistema electoral

La costumbre es ley, dice un antiguo proloquio jurídico. En las comunidades indígenas la asamblea elige no sólo a las autoridades civiles, sino a las autoridades religiosas, y en ambas dimensiones queda regulada la vida de la comunidad o pueblo indígena. El sistema de elección se basa en la pertenencia del individuo a la comunidad; su idoneidad o elegibilidad se basa en el desempeño individual y en los servicios o cargos prestados. El nombramiento se decide en la asamblea comunitaria, con intervención de todos los ciudadanos, y el orden es vigilado por las propias autoridades tradicionales, como son los topiles, los policías municipales o la mesa de debates de la asamblea, y en algunos casos por un regidor o autoridades municipales. No hay proselitismo de los candidatos, se proponen a los más idóneos o aptos para el cargo y la asamblea pondera las propuestas y elige: es una aristocracia en el sentido etimológico de la palabra. El ciudadano indígena es miembro de una familia en la comunidad y ha servido en el sistema de cargos desde la base de la pirámide del orden social. La designación a los cargos menores comienza muchas veces en la adolescencia, en lo subsecuente la asamblea observará en el individuo los valores personales y sociales, como ser diligente, responsable, ser disciplinado ante la familia, la comunidad y ante los representan-

³⁴⁰ Jorge Hernández Díaz. *Op. Cit.*, p. 103.

tes de la autoridad, ser justo, serio, de buena conducta, saber leer y escribir en castellano.

El artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca dispone que la ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del estado de Oaxaca, para la elección de sus ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en congruencia con la norma constitucional el libro cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca establece las normas para la renovación de los ayuntamientos que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario. El sistema electoral de los pueblos y comunidades indígenas plantea de origen un problema para definir la tutela de los derechos electorales de los miembros de la comunidad, cuya elegibilidad se encuentra determinada en su pertenencia al grupo o comunidad indígena, y el desempeño de los cargos previamente encomendados en los que demostró cualidades o valores individuales y sociales, lo que hace posible un perfil distinto del candidato al cargo de elección popular en los ayuntamientos que se rigen por usos y costumbres.

La elegibilidad del ciudadano para desempeñar el cargo de elección se determina no tanto por criterios jurídicos a que se refieren las leyes electorales, sino por determinados requisitos, como el haber prestado servicios en relación con cargos de menor jerarquía, el perfil o la capacidad para desempeñarlo; lo anterior es así toda vez que desde el topil hasta el presidente municipal son servidores de la comunidad muchas veces sin remuneración alguna.

No siempre la edad mínima para participar en el sistema de cargos es de 18 años de la misma manera que se plantea respecto a la prerrogativa del ciudadano en la Constitución federal; así, la edad para participar en Santa Catarina Minas, distrito de Ocotlán, es de 21 años, por el contrario, la edad en que se participa en el municipio de San Melchor Betaza es de 13 años, en San Juan Tabá de 17 años, en San Juan Juquila Vijanos, San Juan Evangelista Analco y San Pablo Macuilianguis es de 15 años, en Santa Catarina Lachatao es de 16 años, El caso de los nombramientos en San Juan Yaeé en el distrito de Ixtlán es excepcional, los menores que no asisten a la escuela primaria son elegibles para cumplir con los cargos de servicio a la comunidad. El común denominador es que el grupo indígena mayoritario en los citados municipios es el zapoteco.

Situación similar se presenta en Santiago Yaitepec, distrito de Mixtepec; los varones desde los 14 años inician sus actividades de servicio. El grupo étnico en este último municipio es chatino.

Entre los chatinos, el servicio comienza por el topil. Cada año la mitad de los jóvenes es llamada a servir, la otra mitad descansa, el servicio continúa con otros cargos como policía, teniente, tiquitlato, músico, cantor, sacristán, juez de camino, mayorcito, mayor, alcalde, síndico, regidor y presidente.³⁴¹

La Constitución federal, en el artículo 2º, como se ha indicado, reconoce el sistema de usos y costumbres, y en el apartado A, fracción II, se determina como garantía social de las comunidades indígenas la de elegir a las autoridades o sus representantes de acuerdo con los procedimientos y prácticas tradicionales, garantizando la participación de las mujeres, y en la fracción II se determina que se pueden elegir en municipios de población indígena representantes ante los ayuntamientos.

En algunos municipios, como se ha venido explicando en este trabajo, se nombra a menores de 18 años para prestar servicios comunitarios que no encuadran en los cargos concejiles a que se refiere el artículo 5º constitucional, ya que estos cargos conforme al artículo 115 de la Constitución federal en relación con los artículos 97 y 98 de la Constitución Política del Estado, son el de presidente municipal, síndico y regidores. A la luz del citado artículo 5º constitucional, esos nombramientos de menores de edad en el sistema de usos y costumbres serían inconstitucionales, primero porque se hacen en forma obligatoria y segundo porque no se da remuneración alguna al prestador de los servicios. Si cierta comunidad tiene como costumbre inmemorial nombrar a menores de 18 años para prestar ese tipo de servicios en la escala más baja de nombramientos, ¿habría legitimación constitucional para el trabajo de esos menores en el sistema de usos y costumbres? ¿Existiría una antinomia entre los artículos 5º y 2º reformado? Consideramos que el artículo 5º establece las condiciones del trabajo, y el artículo 2º reformado no es regla especial respecto al trabajo en las comunidades que se rigen por usos y costumbres. Es conveniente que en las comunidades indígenas se vayan superando estas prácticas para que no se vulneren los principios fundamentales, como lo establece el Convenio 169, de la OIT, en su artículo 3; es posible que el Poder reformador de la Constitución por no haber consultado a las comunidades indígenas

³⁴¹ *Ibidem*, p. 104.

no se percató de esas prácticas y no hizo esta salvedad en el artículo 2º constitucional.

Por tanto, se puede llegar a la conclusión de que se torna inconstitucional el nombramiento de estos menores pese a que se admita el sistema de usos y costumbres constitucionalmente, porque ello está condicionado a que no se violen garantías individuales o derechos fundamentales que tutela la Constitución federal.

Las formas de elección comunitarias más frecuentes en los ayuntamientos por usos y costumbres son mediante elección directa al levantar la mano para el conteo de votos; que los ciudadanos que apoyan a un candidato se coloquen a un lado de la plaza o lugar de la elección y los que apoyan a otro en el lado opuesto; pasar al frente en donde se ubica un pizarrón, para que cada elector tome un gis y ponga una raya enseguida del nombre de su candidato; mediante urnas y en algunos casos con aclamación o aplauso. El Instituto Estatal Electoral determina con base en acuerdos con los ciudadanos la forma de la elección³⁴² y en ocasiones el universo de electores: por ejemplo hay comunidades en que sólo votan los jefes de familia. Además, existe como nota peculiar que el mismo lugar de la elección es invariable y forma parte de la costumbre electoral.

En este contexto pareciera que los cargos de elección serán sólo para los hombres o los jefes de familia que forman parte de la asamblea general, y que las mujeres quedan relegadas a la cocina en las fiestas de la comunidad, pero desempeñan en las comunidades cargos de secretarías, suplentes de los nombrados por la asamblea, y por esta razón los derechos de las mujeres se van reconociendo paulatinamente en las comunidades. En septiembre de 1995, fue electa por primera vez en la historia de San Juan Ozolotepec, Miahuatlán, comunidad de origen zapoteco en la Sierra Sur, una mujer como secretaria de la mesa de debates para la elección del cabildo, Carmela Hernández Aragón, y en marzo del año 2001, por primera vez en la historia de la misma comunidad fue electa en asamblea como presidenta del consejo de vigilancia del Comisariado de Bienes Comunales, Roselia Martínez Silva. Ambas mujeres son madres solteras consideradas como jefas de familia y tienen, de acuerdo con las normas de la comunidad, derecho a participar con voz y voto en las asambleas. Las casadas no participan en las elecciones en la comunidad en comento, sólo asumen ese derecho cuando los maridos fallecen o están ausentes porque trabajan fuera del estado.

³⁴² Sin listado nominal y sin credenciales de elector debido a que los ciudadanos que votan son bien conocidos por la asamblea.

TUTELA JURISDICCIONAL ELECTORAL

La tutela jurisdiccional de los derechos electorales se da a través de la jurisdicción electoral. La justicia electoral está constituida por diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral. A los anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral. En Oaxaca el control jurisdiccional de la legalidad de los actos electorales en caso de la interposición de recursos en las elecciones de concejales, diputados y gobernador, recae en el Tribunal Estatal Electoral.

El artículo 25 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca establece respecto al Tribunal Estatal Electoral lo siguiente:

Del Tribunal Estatal Electoral

El Tribunal Estatal Electoral es un órgano del Poder Judicial de carácter permanente, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones. Es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del estado de Oaxaca.

- I. El Tribunal Estatal Electoral conocerá de los recursos y medios de impugnación que se interpongan respecto de las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados y Concejales de los Ayuntamientos por los regímenes de partidos políticos y de usos y costumbres, así como de todas las demás controversias que determine la ley respectiva.

Por lo que respecta a las impugnaciones que se presenten en contra de la elección de Gobernadora o Gobernador del Estado, éstas serán resueltas en única instancia por el Tribunal Estatal Electoral, quien realizará el cómputo final y la calificación de la elección de Gobernadora o Gobernador del Estado, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la

misma, o cuando se tenga constancia de que no se presentó ningún recurso, procediendo a formular la declaratoria de Gobernadora electa o Gobernador electo, respecto de la candidata o candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos, comunicándolo a la Legislatura para difundirlo mediante Bando Solemne y por otros medios idóneos.

- II. Las resoluciones del Tribunal serán definitivas e inatacables en el ámbito local;
- III. El Tribunal Estatal Electoral estará integrado por tres magistrados propietarios y tres suplentes, que serán elegidos por la Legislatura, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, de una lista por ternas para propietarios y suplentes, propuesta por el Tribunal Superior de Justicia del Estado. La ley determinará el proceso de selección, previa convocatoria y examen por oposición.

Los magistrados del Tribunal Estatal Electoral deberán reunir los mismos requisitos que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y durarán en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelectos por una sola vez.

- IV. El Tribunal Estatal Electoral podrá decretar la nulidad de una elección por causas expresamente establecidas en la ley. Se preverán los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de los procesos electorales.

La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e, incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios.

Las constituciones de Jalisco, Veracruz, Campeche, Quintana Roo y Chiapas reconocen los derechos de los pueblos indígenas; las leyes electorales de Guerrero, Puebla y Sonora, a pesar de reconocer los usos y costumbres en materia

electoral no determinan recursos o medios de impugnación para el caso de que se presente alguna violación a los derechos político-electorales de los integrantes de las comunidades indígenas. Al particular indígena le queda el juicio de protección de los derechos político-electorales ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que se determinará con criterios de derechos ciudadanos al amparo de las leyes locales y la Constitución federal, quizá sin tener referentes respecto de las instituciones comunitarias de servicio.

La ley determina en Oaxaca los medios de impugnación para las elecciones bajo el sistema de partidos y de usos y costumbres, prevé una defensa jurisdiccional expresa de los derechos del pueblo o comunidad indígena en el caso de que una decisión arbitraria, no fundada ni motivada, o de carácter eminentemente político determinara el cambio de régimen a elección de partidos, o que un indígena se inconformara contra la determinación de la asamblea comunitaria. En principio, para el primer caso, la ley prevé que será el Instituto Estatal Electoral la institución que realizará los estudios correspondientes y que decidirá si existen condiciones para el cambio de sistema de usos y costumbres al régimen de partidos, y es el Tribunal la autoridad jurisdiccional competente en materia electoral para determinar si la determinación del Instituto Electoral contraviene la ley fundamental estatal. Por una parte se puede aducir que implicaría, en su caso, una intromisión de una entidad de derecho ajena a la costumbre, pero por otra parte, la tutela de los principios del derecho electoral es necesaria para no hacer nugatorio el acceso a la justicia electoral local, porque antes de la reforma constitucional y la reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, correspondía al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establecer si la determinación de la autoridad electoral es o no constitucional, lo que en sí misma constituye una laguna legislativa debido a que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas son tutelados de manera más clara por la Constitución del estado de Oaxaca y la legislación local secundaria, por lo que debe ser una entidad local la que tutele jurisdiccionalmente esos derechos constitucionales. El caso concreto se presentó en San Sebastián Tutla, municipio en transición en 1998, cuando el Instituto Estatal Electoral decidió cambiar su régimen por el de partidos políticos. El PRI apeló la decisión ante el Tribunal Estatal Electoral, argumentando la falta de fundamentación del acto reclamado, ya que según el partido político no se habían ponderado adecuadamente, a su entender, los elementos que ha-

cen a un municipio susceptible de regirse por el sistema de usos y costumbres, tal como lo prescribía el artículo 110 del Código Electoral Estatal en vigor en esa época. El recurso de apelación fue resuelto el 5 de septiembre de 1998, a favor del municipio, que conservó su régimen de usos y costumbres, fundándose el Tribunal Estatal Electoral al dictar su resolución en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que determina en su artículo 10 que se aplica a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La trascendencia de la resolución radica en que se fundó en un convenio internacional que en términos del artículo 133 de la Constitución federal tiene carácter de ley suprema, como instrumento interpretativo al aplicar la ley electoral.

Resulta interesante observar en el asunto en comento que el municipio de San Sebastián Tutla conservó su régimen de usos y costumbres debido al recurso interpuesto ante el Tribunal Electoral contra la determinación del Instituto Electoral del Estado por un partido político y no por la propia comunidad, lo que nos lleva a reflexionar respecto a la legitimación para intentar los recursos en materia electoral los partidos políticos y no las comunidades aun cuando el acto que los agravia es la determinación de autoridad competente para cambiar su régimen de usos y costumbres por el de partidos políticos. Los recursos de revisión, apelación e inconformidad previstos por el entonces artículo 262 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, correspondía interponerlos a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos de acuerdo con lo que disponía el artículo 263 del Código en cita, con lo que quedaba claramente excluida la interposición de alguno de los recursos precitados cuando se vulneraban los derechos político-electorales de los indígenas tratándose de elecciones efectuadas de acuerdo a sus sistemas normativos internos. En la actualidad la nueva Ley de Medios de Impugnación, en el libro tercero, regula la forma de impugnación. Así el artículo 78 determina que para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales y la salvaguarda de las normas y prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades

indígenas, podrá interponerse el recurso de apelación, y el artículo 77 del mismo ordenamiento determina la legitimación de quienes pueden interponer el recurso. Así el representante nombrado de acuerdo con las normas, procedimientos o prácticas tradicionales podrá hacer la impugnación; lo mismo puede hacer un ciudadano que siendo miembro del pueblo o comunidad haya integrado la asamblea comunitaria o los candidatos propuestos por la asamblea. Estimamos que la reforma en este sentido garantiza los derechos políticos en las elecciones que se rigen por el derecho consuetudinario electoral.

En relación con la protección de los derechos políticos establecidos en la Convención Internacional sobre derechos humanos Pacto de San José de Costa Rica,³⁴³ no se había dado cabal cumplimiento a lo pactado respecto a la creación de tribunales y procedimientos jurisdiccionales para la tutela de los derechos políticos de los ciudadanos en los pueblos y comunidades indígenas, con la reforma constitucional local de 2008, en la que se mandata al Tribunal Electoral para resolver las controversias en las elecciones por usos y costumbres se advierte la adecuada armonización con el sistema de garantías que se establecen en la Constitución federal.

El artículo 131 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, establece lo siguiente:

1. Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.
2. En este Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de la Constitución Particular relativas a la elección de Ayuntamientos en Municipios que se rigen por Usos y Costumbres, y las comprendidas en las prácticas democráticas de cada uno de estos Municipios.

³⁴³ Como se mencionó con anterioridad, México se adhirió a la Convención el 24 de marzo de 1981, y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.

3. Las disposiciones de este Libro rigen el procedimiento para la renovación de los Ayuntamientos en Municipios que observan normas de derecho consuetudinario.
4. El procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los Concejales Municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del Municipio.
5. El procedimiento electoral comprende los actos que consuetudinariamente realizan los ciudadanos de un Municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades municipales desde los actos previos, incluyendo la preparación, las propuestas de concejales, las formas de votación y escrutinio, hasta el cierre de la elección, y la calificación respectiva por parte del Consejo General, así como en su caso, la emisión de la declaración de validez y las constancias respectivas.

El procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio. Surge la interrogante de qué pasa si la elección se hace contraviniendo las normas constitucionales locales.

Como ha quedado señalado, la nueva legislación electoral vigente subsana el vacío legislativo que existía con antelación, puesto que cuando se violentaban los derechos político-electorales del ciudadano el Tribunal Estatal Electoral no tenía competencia para resolver un conflicto de esta naturaleza, y las personas interesadas se veían obligadas a promover el juicio federal sobre protección de los derechos políticos electorales del ciudadano que conocía la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y cuando la elección se encontraba viciada por violación a la Constitución del estado, de la Constitución federal o del propio derecho consuetudinario electoral, tampoco existía un medio de impugnación que se hiciera valer, sino que quien revisaba la legalidad de la elección era el Instituto Estatal Electoral y la Cámara de Dipu-

tados, que se constituía en Colegio Electoral. El acceso a la jurisdicción local permitirá que la democracia en los pueblos y comunidades indígenas se consolide mediante la plena observancia de la legalidad que se puede alcanzar a través de los medios de impugnación y de la eficacia de la justicia que imparta el órgano competente.

En Oaxaca existe el caso ilustrativo referente a las elecciones de Asunción Tlacolulita, Yautepec,³⁴⁴ donde se celebró el 18 de octubre de 1998 la asamblea general en la que se eligieron autoridades municipales para el trienio 1999-2001, la cual fue ratificada el 8 de noviembre de 1998 ante la presencia de representantes del Instituto Estatal Electoral; el 26 de diciembre de 1998, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral emitió acuerdo por el que declaró la validez de las elecciones de ciertos ayuntamientos bajo el sistema de usos y costumbres, entre los cuales se encontraba el de Asunción Tlacolulita, publicándose en el Periódico Oficial de 9 de enero de 1999 el acuerdo en cita. El 31 de diciembre de 1998 la LVII Legislatura del Estado de Oaxaca erigida en Colegio Electoral emitió el decreto número 39, publicado en el Periódico Oficial de la misma fecha, por el que dicho órgano electoral invalidó junto a otra la elección de concejales celebradas bajo el régimen de derecho consuetudinario en el municipio de Asunción Tlacolulita; revocó las constancias de mayoría otorgadas a los concejales municipales respectivos y facultó al Instituto Estatal Electoral para que convocara a los ciudadanos a participar en las elecciones extraordinarias de 1999, señalando que debían celebrarse en la fecha, hora y lugar y se determinara dentro del plazo señalado en el artículo 22 del CIPPEO, comunicándose dicha determinación al Ejecutivo del estado para cumplir con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado.

El 10 de septiembre de 1999, dos ciudadanos, ostentándose como representantes de la Asamblea Comunitaria del municipio de Asunción Tlacolulita Oaxaca, presentaron al Congreso local juicio de revisión constitucional en contra del decreto que invalidó las elecciones, y de la omisión en que incurrió el Consejo General del Instituto Electoral por no convocar a la realización de una elección extraordinaria en esa comunidad.

³⁴⁴ Asunción Tlacolulita pertenece a la región de la Sierra Sur, forma parte del distrito rentístico de Yautepec, y en 1995 pertenecía al distrito electoral IV Tlacolula, para las elecciones de 1995 se consideraba una población total de 1013, de los cuales pertenecían a la población local 664, cuenta con una agencia de policía y los pueblos indígenas que conforman esa población pertenecen a los pueblos zapoteco y chontal.

Salón de Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



El 11 de noviembre, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió determinando la improcedencia del juicio de revisión constitucional y la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar los hechos referidos, ordenando la tramitación del asunto, mismo que fue resuelto ordenando que el Instituto Estatal Electoral dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, se realicen elecciones extraordinarias en el municipio de Asunción Tlacolulita, concediendo un plazo de noventa días a partir de la notificación de la sentencia para que se diera cumplimiento al resolutivo; el 18 de febrero el Director del Instituto solicitó al administrador municipal del municipio de Asunción Tlacolulita, que diera cumplimiento a los requisitos de elegibilidad e informara oportunamente y por escrito la fecha, lugar y hora de la celebración del acto de renovación de concejales al ayuntamiento de ese municipio. El lugar donde tradicionalmente se celebran las elecciones es el palacio municipal, tomado por el Consejo de Ciudadanos Principales encabezado por uno de los promoventes del juicio, y se condicionó la fecha de la celebración de la elección de autoridades a la entrega del palacio municipal, lo que no ocurrió debido a que el administrador municipal y el Consejo de Ciudadanos Principales eran grupos antagónicos y por ende no se celebraron las elecciones debido a que la decisión de que las elecciones se lleven a cabo en el palacio municipal es porque en ese sitio se han llevado a cabo tradicionalmente, lo que es una decisión adoptada por la libre determinación de la comunidad indígena que no debe ser quebrantada por persona o grupo alguno.

Por lo que quienes se ostentaron como representantes de la Asamblea Comunitaria del municipio de Asunción Tlacolulita, Oaxaca, promovieron incidente de inejecución, que fue declarado infundado porque al no entregar el palacio municipal el grupo encabezado por uno de los inconformes era causa imputable a la parte actora en el juicio la no celebración de la elección de concejales, por lo que quedaba expedita la vía para que la autoridad electoral procediera a nombrar un consejo municipal debido al antagonismo entre el administrador y el Consejo de Ciudadanos Principales. En las aludidas circunstancias el Instituto informó al Congreso del estado y al Tribunal Electoral que no podía cumplir con lo ordenado, por lo que intervino la Secretaría General de Gobierno mediante el diálogo con ambas partes, y se llegó al consenso

de que la legislatura procediera a nombrar un Consejo de administración en el municipio el 22 de enero de 2001, dándose cumplimiento de esta forma a la ejecutoria del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Del conflicto surgido en Asunción Tlacolulita en la elección de autoridades municipales para el trienio 1999-2001, el 18 de octubre de 1998, surgieron las siguientes tesis relevantes sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral:

USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES (Legislación del Estado de Oaxaca). La posibilidad jurídica y material de que las elecciones se efectúen en cierto lugar, cuando deriva de una costumbre, es una decisión adoptada por la libre determinación de una comunidad indígena, lo cual no debe ser quebrantado por persona o grupo alguno. De esta manera, si en los artículos 40., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 16, párrafos primero y segundo, y 25, párrafo decimoquinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se preceptúa que, en la ley, se establecerán las medidas y procedimientos que permitan proteger y promover, así como hacer valer y respetar esos usos, costumbres, tradiciones y prácticas democráticas, incluidos sus derechos sociales, es que se debe preservar la realización de esas elecciones en el sitio en el que inveteradamente ha tenido su desarrollo la correspondiente asamblea electoral, bajo condiciones que aseguren la realización con regularidad y en un ambiente que genere las circunstancias propicias para dar vigencia a unas elecciones auténticas y libres, en las que se pueda ejercer libremente el derecho de sufragio, tal y como se establece en los artículos 35, fracción 11; 41, párrafo segundo, fracción 1, segundo párrafo, de la Constitución federal; 24, fracción 1; 29, párrafo segundo, y 98, párrafo primero, de la Constitución local, así como 30., 60., párrafo 3; 113Y 116 del código electoral local.

Sala Superior, tesis S3EL 14512002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99. Incidente de ejecución de sentencia. -Herminio Quiñónez Osorio y otro. -19 de julio de 2000. -Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.- Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Nota: El contenido del primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó incorporado en el artículo 2o. de la misma Constitución, conforme con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001. Asimismo, el contenido del artículo 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que se invoca en la tesis, quedó incorporado en el artículo 113 del mismo ordenamiento conforme con la reforma publicada en el periódico oficial de la misma entidad el 8 de diciembre de 2000.

USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (Legislación del Estado de Oaxaca). En términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 16, párrafos primero y segundo, y 25, párrafo decimoquinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, si en la ley se reconoce la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno de las comunidades indígenas, entonces resulta que los ciudadanos y las autoridades comunitarias, municipales, estatales, del Distrito Federal y federales, están obligados a respetar las normas consuetudinarias o reglas internas respectivas.

Sala Superior, tesis S3EL 146/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99. Incidente de ejecución de sentencia.-Herminio Quiñónez Osorio y otro.-19 de julio de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Nota: El contenido del primer párrafo del artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó incorporado en el artículo 2o de la misma Constitución, conforme con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001.

USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL

DE LA FEDERACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, salvo lo dispuesto en la fracción 11 del artículo 105 constitucional, según se dispone en el artículo 99, párrafo segundo, fracción V, de la Constitución federal, tiene atribuciones para reparar el orden constitucional violado en ciertos casos determinados y restituir a los promoventes en el uso y goce del derecho político-electoral que les sea conculcado, con independencia de los actos o resoluciones que deban ordenarse, modificarse, revocarse o dejar sin efectos, como consecuencia de la sentencia y en plenitud de jurisdicción a fin de garantizar, en términos de lo preceptuado en el artículo 4o., párrafo primero, de la propia Ley Fundamental, a los integrantes de los pueblos indígenas, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En este sentido, si en cierto asunto, el medio de impugnación fue presentado por sólo uno o algunos ciudadanos de una comunidad contra un acto de autoridad que la afecte en su conjunto, como puede ser un decreto legislativo, debe considerarse que el medio de impugnación está dirigido a permitir el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales del ciudadano, ya que ni en la Constitución federal (artículo 99, párrafo cuarto, fracción 1) como tampoco en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que estén excluidos los actos de los órganos legislativos, siempre que esos actos no tengan el alcance de una ley -abstracción, heteronomía, generalidad e impersonalidad- (puesto que en caso contrario se trataría de una norma general o ley respecto de la cual sería procedente la acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción 11, tercer párrafo, de la Carta Magna). Es decir, es equivocado admitir que los actos de un Congreso local no puedan ser modificados como efecto de una sentencia que recaiga en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, puesto que, en los preceptos citados de la Ley Suprema y de la ley adjetiva federal, expresamente se alude a actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación sin que se establezca una particular naturaleza del órgano del que provengan. Así, debe entenderse que los eventuales efectos de

la sentencia beneficien o les paren perjuicios a los demás integrantes de la comunidad, ya que, además, sería como resultado del carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y la plenitud de jurisdicción que le están reconocidas al Tribunal Electoral, así como consecuencia de los efectos de la sentencia a fin de restituir, en su caso, el uso y disfrute del derecho político-electoral violado por los actos de autoridad, en términos de lo que se establece en los artículos 99, párrafo primero, de la Constitución federal y 6o., párrafo 3; y 84, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sala Superior, tesis S3EL 14412002.

Juicio para la protección de los derechos político-electoral/es del ciudadano. SUP-JDC-037/99.-Herminio Quiñónez Osorio y otro.-10 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos. -Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. -Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Nota: El contenido del primer párrafo del artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó incorporado en el artículo 2o. de la misma Constitución, conforme con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001.

USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 22, 23 Y 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, el Instituto Estatal Electoral, cuando se declaren nulas las elecciones de ayuntamientos, debe sujetar las elecciones extraordinarias que celebre a lo dispuesto en el propio código electoral local, así como a lo que el mismo instituto disponga en la convocatoria que expida, sin restringir los derechos que se reconocen a los ciudadanos y alterar los procedimientos y formalidades que en el propio ordenamiento jurídico se establecen (salvo el ajustar los plazos, conforme con los de la convocatoria). Asimismo, el Instituto Estatal Electoral, a través de su Consejo General, debe conocer, en su oportunidad, de los casos de controversia que surjan respecto de la renovación de los ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario

y, previamente a cualquier resolución, buscar la conciliación entre las partes, o bien, una consulta con la comunidad, lo cual puede implicar que una vez que se agoten los mecanismos autocompositivos se acuda al expediente heterocompositivo, decidiendo lo que en derecho proceda. Así, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca debe hacer un uso tenaz, pertinente y constante de las atribuciones que a su cargo se prevén en el artículo 125 del código electoral local y, atendiendo a las finalidades que se prevén en el numeral 58 de ese mismo ordenamiento jurídico, realizar un significativo y razonable número de pláticas de conciliación entre los integrantes de cierta comunidad o población indígena, o bien, municipio que se rija por dicho sistema normativo, y, en todo caso, si persisten los puntos de disenso entre los mismos, realizar una consulta a la comunidad para que ella se pronuncie sobre las diferencias y, en su oportunidad, el propio Consejo General resuelva lo conducente, atendiendo al interés superior de la comunidad de que se trate. De lo anterior, se concluye que, aunado a los alcances de los principios de objetividad, certeza, legalidad y profesionalismo, sobre el instituto pesa una carga o imperativo que no admite excusa alguna para eludir la observancia de una obligación instrumental que debe entenderse como dirigida a dar vigencia a la prescripción constitucional de todo Estado republicano que se centra en la renovación periódica de los órganos de elección popular, a través del sufragio, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo primero, y 115, párrafo primero, fracción I y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reitera en los artículos 29, párrafo primero y 98, párrafos primero y tercero de la Constitución local, y 30, 17, 20, 22, 23, 24 y 124 del código electoral local (al preverse que: a) El Estado adopta la forma de gobierno republicano, para su régimen interior; b) Los ayuntamientos son asambleas electas mediante sufragio, y c) Los concejales que los integren duran en su encargo tres años, incluidos los electos por el sistema de usos y costumbres, ya que, aunque desempeñaran el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, dicho nombramiento no podrá exceder de tres años). Además, si constitucionalmente se ha establecido que, a través de la ley, se protegerá y promoverá el desarrollo de los usos y costumbres, así como las formas específicas de organización social de los pueblos indígenas (artículo 4o., párrafo primero) y, consecuentemente,

en el ámbito normativo de la competencia del Constituyente del Estado de Oaxaca (artículos 16, párrafo segundo; 25, párrafo decimoquinto, y 29, párrafo segundo), se ha aceptado y determinado que el legislador local está obligado a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, y proteger las tradiciones y prácticas democráticas de tales comunidades, las cuales hasta ahora se han utilizado para la elección de sus ayuntamientos, razón por la cual debe ser apegado a la Constitución federal y a la Constitución local, el proceder del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, disponiendo y previendo lo suficiente, razonable y necesario para dar vigencia al derecho político del pueblo o comunidad indígena de que se trate, para elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de acuerdo con sus usos y costumbres; esta situación deriva, además, de que el citado instituto es la autoridad competente en la que se delega la función estatal de organizar y desarrollar los actos de interés público relativos a las elecciones y que agrupa para su desempeño, en forma integral y directa, las facultades relativas a la preparación de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, entre otras, en términos de lo prescrito en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal y 25, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución local.

Sala Superior, tesis S3EL 143/2002.

Juicio para la protección de los derechos político-electoral/es del ciudadano. SUP-JDC-037199.-Herminio Quiñónez Osorio y otro.-10 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Nota: El contenido del primer párrafo del artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó incorporado en el artículo 2o. de la misma Constitución, conforme con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001. Asimismo, el contenido del artículo 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que se invoca en la tesis, quedó incorporado en el artículo

113 del mismo ordenamiento conforme con la reforma publicada en el periódico oficial de la misma entidad el 8 de diciembre de 2000.

Otra controversia en un municipio de usos y costumbres resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación corresponde a Santiago Yaveo.³⁴⁵ En este municipio tradicionalmente intervienen en los comicios para renovar a los miembros del ayuntamiento ciudadanos residentes en la cabecera de dicha comunidad, situación que se reiteró en las elecciones celebradas el año 2001. Empero, a partir del 5 de diciembre del año 2000, agentes municipales y de policía del municipio referido, propusieron a la autoridad electoral administrativa que en las elecciones municipales se considerara la posibilidad de que participaran todos los ciudadanos y ciudadanas de las localidades y rancherías integrantes de la municipalidad, aunque sin romper el ejercicio tradicional de los usos y costumbres, ya que las decisiones se tomaban por una “minoría”. A lo anterior el Consejo General del Instituto Estatal Electoral acordó que no procedía cambiar el régimen electoral de Santiago Yaveo, reiterándose que únicamente deberían participar la ciudadanía residente en la cabecera municipal. Por lo que el día 2 de diciembre de 2001, se llevó a cabo la asamblea general comunitaria para elegir a las autoridades municipales para el trienio 2002-2004, en los términos que determinó el Instituto Estatal Electoral; sólo participaron los residentes de la cabecera municipal.

De manera posterior, el día 20 de diciembre de 2001 el Instituto Estatal Electoral declaró válida la elección, sin embargo, el Congreso del estado erigido en Colegio Electoral, al calificar esta elección mediante decreto de 31 de diciembre del 2001, la declaró inválida. Ante tal circunstancia, los concejales electos para el municipio de Santiago Yaveo, a quienes se les retiraron sus respectivas constancias de mayoría, promovieron juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, alegando que el referido decreto anulatorio no cumplía con la garantía de legalidad, consistente en que todo acto de autoridad debe ser debidamente fundado y motivado. La Sala Superior, al resolver con fecha 5 de junio del 2002 confirmó el decreto de la legislatura, exponiendo:

³⁴⁵ El municipio de Santiago Yaveo pertenece a la Región del Papaloapan, forma parte del Distrito Rentístico de Choapam y en 1995 del Distrito Electoral XX de Ayutla, con una población total considerada en 1995 de 6,952 habitantes de los cuales la población local era de 812, cuenta con tres agencias municipales, cinco agencias de policía, nueve núcleos rurales; la lengua principal es el zapoteco.

... pese a asistirles la razón a los actores, por no haber sido fundado y motivado el acto impugnado, el agravio en cuestión se torna inoperante puesto que de cualquier forma, la declaración de validez emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, respecto de la elección municipal bajo el régimen de derecho consuetudinario celebrada en Santiago Yaveo, Choápam, para renovar a los miembros del ayuntamiento correspondiente al periodo 2002-2004, debía revocarse, al resultar contraria a derecho, " pues al no permitir ni aceptar en las pasadas elecciones del ayuntamiento de Santiago Yaveo, la participación de la ciudadanía que habita dentro del municipio pero fuera de la cabecera, constituye no sólo una franca violación, ... Lo anterior, en virtud de que impedir la participación en los recientes comicios para renovar el ayuntamiento de los ciudadanos residentes en las agencias municipales y las de policía de Santiago Yaveo, en tanto demarcaciones administrativas pertenecientes a ese municipio, atenta contra la dignidad de estos sujetos, al negarles, por vía de los hechos, el carácter de personas dotadas de personalidad y libertad para autodeterminarse políticamente, mediante su participación activa, en la toma de decisiones vinculantes, fundamentales para el desarrollo de la vida política en la comunidad. Como indudablemente es el nombramiento de los representantes populares por un cuerpo electoral, ya sea éste un electorado individual diversificado, como ocurre tradicionalmente en los sistemas democráticos de corte occidental, o bien, a través de una asamblea general comunitaria como acontece en muchos de los comicios que se siguen bajo el procedimiento de usos y costumbres...

Respecto a este caso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sentó las siguientes tesis relevantes:

USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. Si bien las elecciones por usos y costumbres indígenas no contravienen el principio constitucional de igualdad; cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto, no serán válidas. En efecto, de la interpretación de los artículo 30, 34, 35 fracción I y 36, fracción III, 115, primer párrafo, fracción I; 116, segundo párrafo, fracción I, párrafo segundo y fracción IV, inciso a); así como 122,

párrafos cuarto y sexto, apartado c, base primera, fracción I de la Constitución Federal, se infiere que el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste; de ahí que, si se considera que en una elección no se respetó el principio de universalidad del sufragio, ello conduce a establecer que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático. Por lo tanto, la característica de universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren, para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estas federales, estatales o municipales ordinarias, o mediante reglas de derecho consuetudinario, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera. Por ello, es posible afirmar que la universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto; con el cual se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público. Consecuentemente, si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución Federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados; por lo que, en consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática.

Sala Superior, tesis S3EL 151/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-1/JDC-013/2002.-Indalecio Martí-

nez Domínguez y otros.-5 de junio de 2002.- Unanimidad de votos.-Ponente: José Luis de la Peza.- Secretario: Marco Antonio Zavala Arredondo.

USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD. El hecho de que se reconozca jurídicamente la existencia de procedimientos electorales consuetudinarios, no implica prácticas discriminatorias prohibidas por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una de las concreciones normativas del principio de igualdad, en específico, la contenida en el tercer párrafo del artículo de referencia, según el cual está prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Si este precepto se leyera de manera superficial, podría conducir al equívoco de considerar que lo que se encuentra prohibido es toda discriminación, entendida como mera diferenciación por los motivos ahí enunciados, pues, literalmente, si distinguir por cualquier condición o circunstancia personal o social fuera discriminatorio, serían incompatibles con esta disposición innumerables leyes e, incluso, diversas normas constitucionales, como la tutela privilegiada a los trabajadores o normas establecidas para regular los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas y sus miembros (artículo 2o. constitucional), dado que el punto de referencia para la diferenciación o discriminación en tales supuestos es, precisamente, una determinada situación personal. Sin embargo, una lectura más detallada del artículo 1o., tercer párrafo, en cuestión, lleva a percatarse que, tras describir los motivos que son causa de discriminación, se agrega “... o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”, enunciado que permite concluir que la discriminación no es ocasionada por la diferenciación basada en alguna de las circunstancias allí mencionadas, sino que por discriminación, en el sentido jurídico constitucional que es utilizado, se ha de entender la diferenciación injusta, aquella que no toma en cuenta criterios objetivos, razonables y proporcionales para diferenciar o, utilizando

la expresión empleada por el Poder revisor de la Constitución, aquella que atenta contra la dignidad humana y tiene como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos.

Sala Superior, tesis S3EL 15212002.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-013/2002. Indalecio Martínez Domínguez y otros.-5 de junio de 2002. Unanimidad de votos.- Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Marco Antonio Zavala Arredondo.

Esta interesante ejecutoria del máximo Tribunal en materia electoral en el país, permite advertir que la autoridad revisora dio las razones por las cuales consideró que era legal la invalidación de la elección, que previamente había decretado el Congreso estatal, pero se entiende que lo hace analizando lo estrictamente probado en autos, de manera que si no se prueba en qué consisten los usos y costumbres, las autoridades electoras no estarán en condiciones de saber si se vulnera el derecho consuetudinario, por lo que en los juicios de protección de los derechos político electorales que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o en los que conozcan los tribunales estatales electorales que tengan esa competencia, es fundamental que los usos y costumbres electorales se acrediten para que se pueda determinar, a la luz de los agravios planteados, si la autoridad responsable vulneró la praxis electoral que rige en las comunidades indígenas, cuyo reconocimiento se prevé en el invocado artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debido a la complejidad de la realidad sociocultural del estado, no se ha resuelto completamente el problema de la sistematización del Derecho consuetudinario en materia electoral en Oaxaca. Existe el Catálogo Municipal de Usos y Costumbres, que contiene la investigación realizada en 1996 y 1997 respecto a los municipios que eligieron el sistema de usos y costumbres, además de la información de la que dispone la Dirección de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral, relativa a los aspectos democráticos analizados, misma que se encuentra organizada en los cuadros que acompañan a este capítulo. Este esfuerzo de estudio y análisis de la realidad democrática de los pueblos y comunidades indígenas nos revela que la mayoría de los municipios en que se ubican tienen un alto grado de marginación y se sitúan en cuanto al

fenómeno migratorio como expulsoras. Además de los datos que hasta la fecha se tienen de los cargos podemos observar que han incorporado al sistema algunos, de acuerdo a las necesidades de gestión administrativa y política, como es el de regidor del Servicio Militar Nacional en San Luis Amatlán, distrito de Miahuatlán. Respecto a los cargos que se enlistan en el primer catálogo municipal, debe decirse que en Santiago Miltepec, distrito de Huajuapam, se nombraba al comité municipal del PRI, y que el cargo de presidente del comité del Partido Revolucionario Institucional era nombrado por la asamblea en 15 municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres en diferentes distritos hasta 1997 en que se dio la separación de los municipios por usos y costumbres de toda relación en materia de elecciones respecto a los partidos, lo que no significó que en algunos conflictos intercedieran los partidos políticos para solucionar la problemática, dado que las comunidades no tienen personalidad ante el Tribunal Electoral para interponer recursos. En este mismo sentido, dentro de las prácticas democráticas se incluía a los municipios de San Nicolás, distrito de Miahuatlán, y San Lucas Zoquiapam, distrito de Teotitlán, la consulta al Partido Revolucionario Institucional respecto a las personas que serían nombradas como autoridades, y en los municipios de San Pedro Jocotipac, Santa María Chilchotla y San Francisco Huehuetlán, del distrito de Teotitlán, la toma de protesta a las autoridades electas en la asamblea la realizaba el presidente del comité municipal del Partido Revolucionario Institucional. Estas prácticas incorporadas en la vida democrática de los municipios por usos y costumbres, son una muestra de la evolución del sistema y de su adaptación al régimen de partido único y posteriormente de partidos que imperó en México durante dos terceras partes del siglo XX, es significativo que en 1998 ningún municipio por usos y costumbres haya migrado al régimen de partidos.

La investigación y seguimiento de las prácticas democráticas en los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres debiera realizarse por todas las entidades federativas del país, especialmente en los estados donde existen poblaciones indígenas, a fin de que por medio de leyes ordinarias se rescaten estos valores culturales y se pueda hacer cumplir lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se trata de que los pueblos y comunidades indígenas queden debidamente protegidos en sus derechos electorales, cuando éstos no afecten derechos políticos tutelados por la ley fundamental.

El derecho consuetudinario electoral es perfectible desde el punto de vista de la Constitución. Se requiere de trabajo institucional para que la democracia de los pueblos y comunidades indígenas se fortalezca y no solamente sea reconocido por la misma constitución y por las leyes ordinarias.

La revisión o la impugnación de las elecciones por usos y costumbres es un imperativo jurídico, ya que compete a los órganos competentes del Estado velar porque todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales indígenas se sujeten al principio de legalidad.

Finalmente, los derechos políticos electorales del ciudadano en este tipo de elecciones no deben quedar desprotegidos y, por tanto, se debe establecer el juicio de protección de los derechos político-electorales en las legislaciones locales a fin de que los órganos jurisdiccionales en el orden estatal tengan competencia para resolver estas controversias.

En la Ley de Medios de Impugnación del Estado de Oaxaca se prevé el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que es un paso importante en el ámbito de la justicia electoral estatal, toda vez que de manera expresa se contemplan los supuestos de impugnación, como lo hemos señalado, y compete al Tribunal Estatal Electoral conocer este tipo de asuntos conforme al artículo 108 del ordenamiento legal citado, puesto que de su texto se desprende que el juicio es procedente cuando se hagan valer presuntas violaciones de los derechos de votar o ser votado en las elecciones populares, y como las elecciones por usos y costumbres son invariablemente populares, es obvio que es viable impugnar los actos de autoridades electorales indígenas cuando se violenten derechos político-electorales del ciudadano. En este sentido, a través de la revisión jurisdiccional es como la democracia de los pueblos y comunidades indígenas evolucionará hacia el rumbo de la legalidad y la constitucionalidad, hasta lograr plenamente el Estado de Derecho.