

---

# LOS USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS EN MATERIA ELECTORAL EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO. UN ANÁLISIS DE CASO

---

+ José Luis DE LA PEZA\*

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes históricos; III. El debate internacional; IV. La situación indígena en México. El caso de Oaxaca; V. Análisis de la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-013/2002; VI. A manera de conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

Empezaré mi intervención expresando un reconocimiento a todas las instituciones coorganizadoras de este cuarto Congreso Internacional de Derecho Electoral, quienes una vez más han hecho un magnífico trabajo en aras de hacer un ejercicio académico del más alto nivel y que seguramente redundará en provecho de todos los asistentes al mismo.

Entrando en materia, en primer lugar quiero precisar, aunque sea una obviedad, que la cuestión indígena es eminentemente multidisciplinaria y que cualquier estudio integral de tal cuestión debería tomar en cuenta una infinidad de materias que van desde la que es objeto de estudio de este trabajo, la Jurídica, pasando por la Sociología, Política, Economía, hasta la Antropología. Por ello, quiero precisar desde ahora que el único objetivo de este trabajo es

---

\* Fue Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

analizar, bajo la óptica de lo resuelto en una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la conjugación entre el reconocimiento constitucional del respeto a los usos y costumbres en materia indígena y los principios constitucionales básicos en materia electoral.

Esta es la primera vez que en lo electoral se hace un pronunciamiento judicial y su materia es de la mayor importancia por las consecuencias que puede llegar a producir en este ámbito muy específico que es el electoral, en el debate sobre el tema indígena.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el México precolombino existieron, como todos sabemos, una gran variedad de etnias y culturas que conformaban un mosaico en el que su característica era la diversidad. Por esta razón, no podemos encontrar un denominador común o prácticas semejantes en el orden jurídico de esos pueblos para la designación de sus gobernantes.

Sin embargo, los regímenes de usos y costumbres de los pueblos indígenas fueron sancionados por la corona española mediante un decreto expedido por el emperador Carlos V el 6 de agosto de 1555. Dicho decreto fue recogido en la Ley 4, Título I, Libro Segundo de la “Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias”, 1680, del siguiente tenor:

“ORDENAMOS y mandamos que *las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía* y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos y que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que han hecho y ordenado de nuevo, se guarden y ejecuten y siendo necesario por la presente las aprobamos y confirmamos con tanto que nos podamos añadir lo que fuéremos servidos y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro señor y al nuestro y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias *no perjudicando a lo que tienen hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos.*”

Esta orden se mantuvo como un principio de derecho, a lo largo del régimen colonial, con diverso tratamiento en épocas y lugares de nuestro territorio.

En el México independiente, en 1821 concluye el proceso de creación del derecho indiano, y en vista de la necesidad de adoptar una ley suprema para la nación mexicana, se integró un Congreso Constituyente cuyos trabajos cristalizaron en la Constitución Federal de 1824, cuyo modelo, como todos sabemos, se inspiró de manera extralógica en los principios de la Revolución Francesa y en la Constitución Estadounidense, por la influencia de la corriente del pensamiento, conocida como la Ilustración, en la gran mayoría de integrantes de dicho Congreso.

El establecimiento del principio jurídico fundamental de igualdad de los hombres, inspirado en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, haciendo caso omiso de la realidad de la composición de nuestro pueblo, no vino a solucionar la marginación en que se encontraban los indígenas mexicanos, sino a profundizarla, puesto que las comunidades indígenas que aún no abandonaban los primitivos sistemas comunales en los que el individuo se encuentra absorbido dentro del grupo, un sistema individualista, impuesto a rajatabla, no podía sino fracasar.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, don Ignacio Ramírez (el Nigromante) tuvo una brillante intervención señalando el error histórico que se cometía al tratar de adaptar modelos extraños a la composición étnica nacional. Desafortunadamente, las ideas de la Ilustración prevalecieron nuevamente y sus principios quedaron plasmados en la Constitución de 1857.

El predominio del postulado de la igualdad jurídica de los hombres subsistió pese al reconocimiento constitucional de la existencia de los derechos sociales en 1917 —y aún un poco antes en cuanto a la materia agraria—; sin embargo, se expidieron diversos preceptos que tendían a proteger a aquellos individuos pertenecientes a clases sociales desprotegidas, aunque en ningún momento se hizo referencia expresa a las razas indígenas.

Como un intento del gobierno federal para promover la integración de las comunidades indígenas en los entornos social, político, cultural y jurídico nacionales, el 4 de diciembre de 1948 se expidió la ley por la que se creó el Instituto Nacional Indigenista. Sin embargo, a pesar de las bondades de la intención, el esquema particular creado no corrigió la situación de los grupos indígenas del país.

En tales condiciones, la situación de los pueblos indígenas se mantuvo al margen de las prioridades nacionales hasta épocas recientes tal como lo hizo notar la iniciativa de reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el 7 de diciembre de 1990 presentó el Ejecutivo de la Unión al Congreso.

Esta reforma tuvo como propósitos fundamentales: a) el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana; b) el desarrollo constitucional de dicho reconocimiento y tutela por medio del mandato del legislador ordinario, a fin de prever los mecanismos adecuados que permitieran la protección y desarrollo de sus organizaciones, culturas y recursos, y c) la obligación de tomar en cuenta las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas en los juicios y procedimientos agrarios en los que formen parte los indios.

Por las presiones creadas por el conflicto de Chiapas el cinco de diciembre de dos mil, se propusieron diversas modificaciones que dieron lugar a la actual redacción del artículo 2 de nuestra constitución y a la derogación del párrafo primero del artículo cuarto. En esta reforma se definió que el reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas, dentro de un municipio, no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno; de la misma forma, los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes, y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, deben interpretarse en el sentido de ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Las autoridades y procedimientos constitucionales establecidos en el nivel municipal deben mantenerse entre otras razones porque constituyen una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada municipio.

### III. EL DEBATE INTERNACIONAL

Después de múltiples intentos por parte de la comunidad internacional por emitir algunas declaraciones y normas tendientes a proteger la cultura e idiosincrasia indígena, en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 27 de junio de 1989, dentro del marco de la

Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, se adoptó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, el cual entró en vigor el 6 de septiembre de 1991, tras haber sido depositados los instrumentos de ratificación por dos de los países miembros de la organización (artículo 37, párrafo 2): Noruega y México. Este convenio forma parte de nuestro ordenamiento legal de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Federal y, consecuentemente, habrá que tomarlo en cuenta para determinar las reglas aplicables.

#### IV. LA SITUACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO. EL CASO DE OAXACA

Ahora bien, atento a la profunda multiplicidad de esquemas consuetudinarios, políticos, jurídicos y sociales que prevalecen en los pueblos indígenas resulta prácticamente imposible encontrar una solución uniforme a un fenómeno sociopolítico cuyo principal rasgo descansa precisamente en la diversidad. Una nueva regulación constitucional respecto de los municipios para prever los casos y las posibles maneras en las que podrían conformarse los ayuntamientos respectivos con arreglo a las formas sociales propias a la idiosincrasia de sus integrantes —como uno de los posibles ámbitos de ejercicio de la autonomía— tendría que ser en términos por demás genéricos. La situación se complica aún más si se toma en consideración que sólo una minoría de las poblaciones indias cuentan con que su hábitat corresponde aproximadamente a un territorio geográfico bien delimitado (en donde sería relativamente sencillo establecer una región autónoma), pues en la mayoría de los casos las etnias indígenas se encuentran mezcladas entre sí y con los mestizos y criollos, o bien, ocupan poblados aislados sin una conexión sólida entre ellos, lo que dificultaría la posibilidad de establecer una región autónoma, de ahí que incluso se piense mejor en establecer ámbitos personales de validez y hacer a un lado la territorialidad.

Para ilustrar lo anterior, en el caso de Oaxaca, dada su naturaleza y configuración demográfica, el asunto indígena adquiere dimen-

siones y repercusiones especiales, en una geografía de las más accidentadas del país, con una superficie de poco más de 95 mil km<sup>2</sup>. En ese espacio se concentran 720 ejidos y 640 núcleos comunales; ahí mismo además se ubican 570 municipios (24% del total que existen en el país), integrados en 30 distritos rentísticos y judiciales, 11 distritos electorales federales y 25 distritos electorales locales. Cuenta la entidad también con 2 mil 235 agencias (municipales y de policía) y más de 7 mil comunidades, y su población se agrupa tradicionalmente en 8 grandes regiones: Cañada, Sierra Norte, Sierra Sur, Istmo, Papaloapan, Valles Centrales, Mixteca y Costa.

Oaxaca tiene una composición pluriétnica. Ello se manifiesta en la coexistencia de 16 grupos indígenas: amuzgo, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, cuicateco, huave, izcateco, mazateco, náhuatl, mixteco, mixe, triqui, zapoteco y zoque. En relación a las 56 etnias indígenas que existen en la República Mexicana, los grupos de la entidad representan casi el 30% a nivel nacional.

Ahora bien, como consecuencia de esta realidad pluriétnica del Estado de Oaxaca, la legislación oaxaqueña en consonancia con las reformas constitucionales a las que he hecho referencia, ha incorporado como uno de los principios de respeto al derecho consuetudinario indígena, el sistema electoral por usos y costumbres. Dicho sistema es flexible y heterogéneo al grado tal que prácticamente no existe una identidad entre los sistemas que se aplican, no obstante es posible identificar principios comunes y eficaces de la representación y de la convivencia democrática, como son el sistema de jerarquía de comisiones que se refiere a un verdadero sistema de escalafón de cargos administrativos no remunerados y basado en el prestigio social del que lo desempeña; la tendencia a la ampliación de cargos administrativos con el fin de evitar concentración de poder; la complejidad de los requisitos de elegibilidad, los cuales son mucho mayores que los requeridos por la legislación federal; la existencia de la asamblea general comunitaria como mecanismo de legitimación del servicio público; y las particulares características que rodean al ejercicio del sufragio. A continuación con el análisis del caso objeto de esta ponencia, veremos un poco más a detalle las características particulares de ese sistema que se da en el municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca.

## V. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA RECAÍDA AL EXPEDIENTE SUP-JDC-013/2002

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano fue promovido por cinco ciudadanos en contra del Decreto número 32 de la Quincuagésima Octava Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigido en Colegio Electoral, emitido el 31 de diciembre de 2001.

Los ciudadanos demandantes, quienes habían resultado electos en la asamblea comunitaria celebrada el 2 de diciembre de 2001 para integrar el ayuntamiento de Santiago Yaveo, conforme a los usos y costumbres indígenas que permiten tanto la Constitución Federal como el régimen jurídico oaxaqueño, se opusieron al Decreto mencionado porque, en su concepto, se violaba su derecho político electoral de ser votados, toda vez que el Congreso de Oaxaca revocó tanto la declaración de validez de la elección como la constancia de mayoría otorgadas por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de dicho Estado y convocó a la celebración de elecciones extraordinarias.

La sentencia de la Sala Superior determinó confirmar el Decreto del legislativo oaxaqueño.

Al efecto, en la exposición de las consideraciones y fundamentos legales que permitían arribar a dicha conclusión, la sentencia sostuvo que, si bien es cierto que conforme el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los derechos fundamentales con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas, se encuentra el de participar en la integración de los ayuntamientos mediante la designación de representantes populares que deben ser electos conforme sus tradiciones y normas internas, también es cierto que ese derecho fundamental tiene como límite que la práctica de los usos y costumbres tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas no traiga como consecuencia el impedir a los miembros de las comunidades y pueblos indígenas ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, o bien, que tales prácticas e instituciones indígenas resultaren incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

De la revisión de los expedientes relativos a la elección celebrada en el municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, se encontró que en los comicios celebrados en el mes diciembre de 2001, no se permitió ejercer el derecho de sufragio a una parte importante de los ciudadanos residentes en el municipio en cuestión, ya que únicamente votaron en asamblea general comunitaria los habitantes de la cabecera municipal, mas no los de las agencias municipales y de policía de dicho municipio, pues, se alegó, no lo permitían los usos y costumbres de la comunidad.

Esta situación, según se consideró en la resolución emitida, hacía nugatorio el derecho político de votar de los ciudadanos residentes en el municipio pero fuera de la cabecera, así como también contradecía lo contemplado en los artículos 1, tercer párrafo y 35, fracción I de la Constitución Federal, entre otros preceptos constitucionales y legales.

Con motivo de la confirmación del decreto combatido, quedó firme la convocatoria a nuevas elecciones para renovar concejales municipales en Santiago Yaveo, Oaxaca.

Como puede observarse, el tribunal concluyó que los derechos de corte fundamental reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes, constituyen medidas que procuran beneficiar directa e indirectamente a estos grupos sociales minoritarios de la sociedad mexicana, a través de una clara diferenciación de trato que redunde en mayor equidad, por considerarse que se encuentran en una grave situación de desigualdad y desamparo con el resto de la población, precisamente porque no han sido tomadas en cuenta sus particulares concepciones del uso y explotación de la tierra, sus procesos de producción, sus tradiciones y costumbres, los entramados sociales y políticos que les son propios, aspectos que han redundado en ciertas relaciones de sometimiento, discriminación y miseria.

Desde esta óptica, sin embargo, la sentencia matiza que la incorporación constitucional de derechos a estos sujetos no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena, desvinculado del ordenamiento jurídico general, ni perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades propias de los viejos colonialismos.

Por el contrario, el razonamiento contenido en la sentencia se encamina a reconocer que tales derechos forman parte de dicho or-

denamiento, como mecanismos específicos de defensa de los derechos a la libertad de pensamiento y expresión, a la libertad de formas de vida y maneras de vivir, así como a la libertad de creación, mantenimiento y desarrollo de culturas, contempladas en el artículo 27, apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo basamento último, se encuentra en la especial consideración que el ordenamiento tiene para con la dignidad humana, como valor imprescindible sobre el que se ha de sustentar cualquier sociedad que pretenda dotar de legitimidad a las normas jurídicas que le rigen, derivado de la cláusula general del artículo 39 de la Constitución Federal, así como del reconocimiento genérico a la personalidad jurídica y dignidad de todo ser humano, previsto en los artículos 16, apartado 1, del Pacto recién invocado, 3 y 11, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De tal forma, con motivo del reconocimiento de la dignidad humana, se le dota de significado a la libertad individual, que permite desarrollar su ámbito inmediato en la capacidad y posibilidad de pensar, crear, opinar sobre y elegir estilos y formas de vida, y que también sustenta la búsqueda y creación de los medios sociales y económicos que hacen posible el desarrollo normal de la vida humana, así como también, dicha libertad sirve de sostén para la introducción de instrumentos o mecanismos que destruyan o disminuyan los obstáculos de orden social y económico que limiten la posibilidad de vivir dignamente, como ciertamente ocurre en regímenes que, como el nuestro, tutelan diversos derechos de índole social para la consecución de tales objetivos, adquiriendo así un calificativo de Estado Constitucional Democrático de Derecho, pese a que en el articulado constitucional no exista una cláusula que lo proclame así expresamente.

Así, el razonamiento de la sentencia se encamina a sostener que los derechos constitucionales en cuestión deben interpretarse en función a la finalidad que buscan, mismos que, como se vio, contemplan para los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la libre determinación, entre cuyas manifestaciones concretas de autonomía comprende, al menos, la posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, la elección mediante procedimientos y prácticas electorales para el ejercicio de sus formas propias de gobierno,

así como la elección de representantes ante los ayuntamientos de aquellos municipios que cuenten con población indígena, también de conformidad con sus tradiciones y normas políticas.

Según se aprecia, la sentencia reconoce que conforme a las bases fundamentales y a las reglamentarias de las entidades federativas, los pueblos, comunidades y miembros indígenas se encuentran en aptitud de autodeterminarse social y políticamente en esferas distintas, pues el ámbito de incidencia puede ser únicamente al seno de la colectividad, o bien, impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución Federal, como es el municipio.

A partir de estas premisas es posible deducir que en las elecciones municipales que tengan por objeto la elección de representantes de un pueblo o comunidad indígena para la integración de un ayuntamiento, deben necesariamente aplicarse en el proceso comicial los usos y costumbres propios de la comunidad, sin que, para ello, tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección, contemplados en la Constitución, al tratarse de un caso de excepción contemplado por la misma Ley Fundamental.

No obstante —y entramos aquí al punto nodal al que se refiere esta ponencia—, ello no significa que, merced al ejercicio de este derecho Constitucional, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y derechos que postula un Estado Constitucional Democrático de Derecho y con la finalidad y razón misma del origen de ese derecho subjetivo, en los términos en que ha sido expuesto.

En efecto, los derechos fundamentales, por encima de cualquier otra finalidad y función, se hallan al servicio de la persona humana y de sus fines existenciales. Dichos derechos se concretan en la protección de una variedad de bienes jurídicos que el Constituyente estimó de especial importancia a la luz de las circunstancias históricas. Así, desde una comprensión coexistencial de los derechos fundamentales es posible afirmar que todos contribuyen coordinadamente al logro de los fines existenciales de la persona, sin que necesariamente quepa establecer jerarquías entre ellos, pues todos, cada uno en su medida, caminan en la misma dirección.

Consecuentemente, no puede estimarse como válido aquel desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental recogido en el sistema jurídico, tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la propia Constitución o en un tratado internacional suscrito y ratificado por México, o bien, que tenga aparejada la vulneración de la dignidad de la persona humana, pues, en esos casos, las conductas desplegadas se encuentran fuera de toda cobertura o protección jurídica.

Así lo ha entendido el Constituyente permanente cuando en diversos apartados del artículo 2 ha establecido que la aplicación de los sistemas normativos indígenas para la regulación y solución de sus conflictos internos, debe sujetarse a los principios generales de la Constitución, así como respetar las garantías individuales, derechos humanos y, especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres (apartado A, fracción II), que la elección de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, conforme sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, debe garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (apartado A, fracción III), o bien, al imponer un deber a la federación, los estados y los municipios para propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a sus proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones con la vida comunitaria (apartado B, fracción V).

## VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Por las consideraciones anteriores, debemos concluir que en los comicios que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario, para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas en los ayuntamientos, si bien no resultan exactamente aplicables los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la Carta Magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumen-

tos internacionales suscritos y ratificados por México, así como tampoco, tener como consecuencia impedir a los individuos que conformen los pueblos y comunidades indígenas, ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

En mi opinión, el mérito de la sentencia es reconocer que si bien desde la Constitución se prevé un régimen especial para las comunidades indígenas, sin duda justificado y eficaz para lograr el orden social y político de las mismas, tal régimen no se puede apartar de los principios generales de nuestro estado democrático de derecho.

En el caso concreto, la universalidad del sufragio consagrada por nuestra constitución, no puede ser cancelada por un régimen de usos y costumbres indígenas. La conclusión es obvia: la unidad del orden jurídico nacional es un principio irrenunciable a pesar de existir previsiones especiales, tolerantes de la vigencia de un orden jurídico de matiz distinto. Esto es así, porque la supremacía constitucional impone que toda norma general o individualizada tendrá que ser congruente con la norma política fundamental, principio máximo de todo el constitucionalismo moderno.

Este conflicto entre el régimen electoral conforme a los usos y costumbres indígenas y los principios constitucionales que consagran el sufragio universal así como la igualdad de todos los ciudadanos en el goce de sus derechos políticos, podría llegar a hacer nugatorio el derecho de los pueblos indígenas a nombrar a sus autoridades y representantes conforme a sus tradiciones; sin embargo, el tratar de imponer sistemáticamente la plenitud del nuevo concepto del estado democrático de derecho, podría repetir el error cometido en el siglo XIX y sostenido en buena parte del XX de imponer el principio de igualdad de todas las personas frente a la ley, haciendo caso omiso de cada uno de la diversidad de nuestro pueblo; los valores culturales no se pueden imponer por la fuerza de la ley. Tiene que ocurrir un largo proceso de incorporación de dichos pueblos a la plenitud de la democracia y mientras tanto, respetar su idiosincrasia y su manera de proceder cuando esta no genere problemas que lleguen a plantarse en tribunales, pues en tales casos, éstos sólo se podrán resolver conforme a dichos principios constitucionales.