
ESPACIO POLÍTICO Y JURISDICCIÓN ELECTORAL, DOS ESTUDIOS DE CASO: SAN MIGUEL QUETZALTEPEC Y SANTIAGO YAVEO

*Lourdes MORALES CANALES**

SUMARIO: I. Introducción; II. Usos y costumbres en materia electoral; III. Espacio político y reglas del juego: dos estudios de caso; IV. Los conflictos electorales de 2001: la manipulación de la costumbre; V. El caso de Santiago Yaveo; VI. El caso de San Miguel Quetzaltepec; VII. En busca de soluciones: medios formales e informales; VIII. Violencia y vía irregular o “informal” en la resolución de conflictos; IX. La vía legal o “formal” en la resolución de conflictos; X. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2001, 418 municipios de Oaxaca renovaron sus autoridades mediante el régimen electoral de usos y costumbres. De este total, 107 presentaron controversias,¹ de las cuales 38 fueron de tipo poselectoral.

El 31 de diciembre de ese año, la Comisión dictaminadora del Congreso Estatal invalidó las elecciones en 18 municipios, ya que consideró que los procedimientos para elegir autoridades no se apegaron a los mecanismos tradicionales que norman la participación política en cada uno de los municipios.²

* IEHAL, Francia.

¹ Instituto Estatal Electoral, *Informe especial estadístico, Controversias 2001 en Municipios de usos y costumbres*, Oaxaca, Oax., febrero de 2002.

² En Oaxaca, existe aún la figura del Colegio Electoral a través de la cual el Congreso valida las elecciones, pudiendo así rectificar o revertir la resolución del Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

Los municipios de Santiago Yaveo y de San Miguel Quetzaltepec presentaron conflictos poselectorales; sin embargo, en el primer caso su elección fue invalidada tanto por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEE) como por el Colegio Electoral, mientras que en el segundo caso la elección fue validada por ambas instancias, a pesar de los conflictos que se han recrudecido con el tiempo.

En ambos casos, los habitantes inconformes con el proceso de resolución del conflicto, decidieron recurrir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En el caso de San Miguel Quetzaltepec el Tribunal consideró el juicio como improcedente mientras que en el caso de Santiago Yaveo, se emitió una resolución favorable.

Aunque con resoluciones distintas, los casos seleccionados permiten observar la relación que existe entre la dinámica política interna de ambos municipios y los medios formales e informales utilizados en la resolución de conflictos poselectorales.

En la primera parte se presentarán la naturaleza de los conflictos poselectorales seleccionados. En un primer punto se pretende describir la relación entre el espacio político y la violencia ejercida en ambos municipios seguido por la exposición del origen de los conflictos poselectorales.

En la segunda parte, se presentarán las vías formales e informales de resolución de estos conflictos. Con la finalidad de analizar los límites y la eficacia de la acción jurídica sobre la acción política se abordarán las consecuencias efectivas de ambas acciones.

Para la realización de este estudio se hizo una revisión exhaustiva de los expedientes del IEE y del TEPJF. Entre marzo y agosto de 2002 se visitaron los municipios de Santiago Yaveo y de San Miguel Quetzaltepec. En el primer caso, se visitó el municipio en 4 ocasiones distintas, tiempo en el cual se pudieron realizar más de 15 entrevistas. De igual forma se presenciaron asambleas tanto en los municipios como en la sede del IEE, en la sede del PRI del Estado y en la subsecretaría de Desarrollo Municipal.

En el caso de San Miguel Quetzaltepec, sólo se visitó el municipio en tres ocasiones dado que la violencia que surgió y las reuniones “a puertas cerradas” en la sede del IEE obstaculizaron la investigación de campo.

Descripción de la zona de estudio: el distrito XX

El distrito electoral XX, ubicado al noreste del Estado de Oaxaca, está formado por 23 municipios de los cuales 19 pertenecen al grupo étnico mixe o *ayuuk*. Los 4 municipios restantes están integrados por una población “mixta” ya que aquí conviven zapotecos, mixes, chatinos y migrantes de distintas zonas del país. Su población es mayoritariamente indígena.

La totalidad de estos municipios renueva sus autoridades por el sistema electoral de usos y costumbres. De igual forma, los mixes están considerados como un grupo étnico “organizado y estructurado políticamente en función de su cultura y de su lengua”.³

El municipio de San Miguel Quetzaltepec se ubica en el corazón de la zona mixe. El 87 por ciento de los habitantes del municipio habla mixe y de este total, 42 por ciento son monolingües.⁴

La cabecera municipal de San Miguel Quetzaltepec se encuentra a 7 horas de camino, en autobús, partiendo de la capital del Estado (más de la mitad del camino es de terracería). Está formado por 2 agencias municipales y una de policía (Santa Cruz Condoy, San Juan Bosco Chuxnabán y Santa Margarita Huitepec⁵ en ese orden). Hasta 1995, el municipio no contaba con carretera por lo que durante muchos años los miembros de la comunidad tenían que caminar varias horas y en ocasiones hasta días para llegar a la capital del Estado.

Para llegar a la cabecera municipal de Santiago Yaveo, hay que recorrer 44 kilómetros de terracería, partiendo de la carretera que va de Tuxtepec a María Lombardo. A lo largo de este camino, se encuentran las agencias llamadas de la “zona alta” (Campo Nuevo, Llano Grande, La Trinidad, Santa María y San Juan Jaltepec en ese orden) y del otro lado de la carretera están las llamadas agen-

³ S. Nahmad, *Los mixes. Estudio social y cultural de la región del Istmo de Tehuantepec*, INI, México, 1965, p. 18.

⁴ INEGI, *Indicadores del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Según estos datos 2,292 habitantes de los 5,332 que integran el municipio, son monolingües.

⁵ Santa Margarita Huitepec pertenecía hasta hace 10 años al municipio de San Lucas Camotlán, sin embargo, debido a los conflictos que la agencia tenía con la cabecera, decidió separarse de Camotlán para integrarse administrativamente a San Miguel Quetzaltepec.

cias de la “zona baja” (Nuevo Ocotlán, Francisco Villa, Dolores, Zapotitlancillo y Bellavista). De un extremo al otro del municipio, es decir, de la cabecera a la agencia de Bellavista, hay más de 80 kilómetros de distancia.

La carretera no es lo único que divide al municipio, puesto que las agencias de la “zona alta”, son las más antiguas y su población es mayoritariamente indígena, mientras que la mayor parte de las agencias que integran la “zona baja”, poseen una población en su mayoría mestiza y fueron creadas en los años 50 como producto de las migraciones que generaron la construcción de la presa Miguel Alemán, así como los proyectos de Temascal y Cerro de Oro.⁶ De esta manera, las lenguas predominantes son el zapoteco y el español.⁷

Ambos municipios están clasificados como de alta marginación. El acceso es complicado, ya que frecuentemente las lluvias y la falta de mantenimiento hacen que el camino se encuentre en malas condiciones.

II. USOS Y COSTUMBRES EN MATERIA ELECTORAL

Los municipios de Santiago Yaveo y de San Miguel Quetzaltepec forman parte de los 418 que en el Estado de Oaxaca renuevan sus autoridades locales bajo el sistema de usos y costumbres. Se entien-

⁶ En 1947 se puso en marcha la Comisión del Río Papaloapan, con la finalidad de ejecutar el Proyecto “Cerro de Oro” (presas Temascal y Cerro de Oro) en el Alto Papaloapan: una gigantesca obra (más de 700 km² con una capacidad máxima de almacenamiento de 13 billones de m³) destinada a controlar los flujos (44 billones de m³ anuales) de una de las mayores cuencas hidrológicas de México que comprende 357 municipios de tres estados de la República: 264 en Oaxaca, 64 en Veracruz y 29 en Puebla. En 1950 se construyó la primera parte del Proyecto (presa Temascal). En 1972 se aprobó la segunda fase (la presa Cerro de Oro), que se inició en 1974. Con estas decisiones se puso en marcha un plan de reacomodo de la población que inevitablemente sería desplazada, mazatecos y chinantecos principalmente. Se eligieron para este reacomodo algunas áreas de Istmo Central entre los valles de los ríos Lalana y Trinidad, en territorio oaxaqueño, y el Valle del Uxpanapa, en el veracruzano.

⁷ La población zapoteca de Oaxaca se encuentra agrupada en cuatro pequeñas subáreas culturales: Cajonos, El Rincón, Ixtlán y Choápam. Los relativamente pocos zapotecos que habitan la subárea de Choápam se encuentran distribuidos en seis municipios: San Juan Comaltepec, San Juan Lalana, San Juan Petlapa, Santiago Choápam, Santiago Jocotepec y Santiago Yaveo. Fuente: Cuadros monográficos del INI.

de por sistema electoral de usos y costumbres, al conjunto de prácticas y procedimientos que utilizan las comunidades para la renovación de sus ayuntamientos.⁸

Este sistema reconocido por la legislación de Oaxaca supone la definición de normas mediante las cuales los usos y costumbres se desenvuelven. El mecanismo parece cimentarse sobre el principio de que el reconocimiento de derechos diferenciados no conduce forzosamente al reconocimiento de derechos diferentes (creación de distintas categorías de ciudadanos). De esta manera, el reconocimiento jurídico de un sistema de elección particular no es incondicional y cuenta con ciertos límites. En cierto sentido, se puede decir que en el Estado de Oaxaca se aplica, en términos de Arendt Lijphart una “política del acomodamiento”⁹ en donde las reglas del juego se adaptan a las estructuras políticas preexistentes.

Así, los usos y costumbres, conocidos también como “sistema de cargos” aparecen como un sistema autónomo y son consecuencia del funcionamiento particular de las comunidades indígenas dentro de las cuales la reproducción cultural juega un papel fundamental.

Varios aspectos se encuentran al centro del reconocimiento y del funcionamiento de los usos y costumbres. Dos son explícitos: el marco jurídico y las “barreras” que evitan el colapso del sistema político existente, y otro más es implícito: los juegos de poder inherentes a todo sistema político.

En los casos de Santiago Yaveo y de San Miguel Quetzaltepec, es tanto el aspecto político como el jurídico el que nos interesa. En teoría, los efectos políticos de un sistema diferenciado al interior del Estado suponen la autorregulación de conflictos dentro de un sistema político construido. En la práctica, tal y como presentaremos a lo largo de este trabajo, esta autorregulación se enfrenta por un lado, a la existencia de una *cultura política dominante* y por

⁸ Esta definición se aproxima a aquella establecida por el artículo 110, libro IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, titulado “De la Renovación de los Ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”, *Compendio de legislación electoral*, Instituto Estatal Electoral, Oaxaca, 2001, p. 86.

⁹ Ver Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, 1968, pp. 182-183. Aussi, Brian Barry, “Political Accommodation and Consociational Democracy”, *British Journal of Political Science*, octubre de 1975.

el otro, a las estrategias desarrolladas por los actores al momento de enfrentar un conflicto electoral.

III. ESPACIO POLÍTICO Y REGLAS DEL JUEGO: DOS ESTUDIOS DE CASO

El espacio político de una comunidad es el comprendido como el campo de fuerzas y de luchas en el cual se desarrollan las relaciones de poder. En los sistemas políticos contemporáneos estas relaciones provocan el establecimiento de normas cuya finalidad es la regulación de la esfera política.

En el Estado de Oaxaca, el sistema electoral por usos y costumbres se reglamentó y perfeccionó en la reforma realizada, en 1997, al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO). De esta manera, en la renovación de autoridades municipales, se estableció el funcionamiento de dos sistemas en apariencia separados y distintos: por partidos políticos y por usos y costumbres.

Las “barreras” que determinan la separación entre el sistema consuetudinario y el sistema político convencional implicaron la diferenciación y la regulación de la esfera política del Estado. Sin embargo, en los conflictos poselectorales la real separación entre ambos sistemas es cuestionable.

Efectivamente, la reforma al Código de Instituciones Políticas de 1997, vino a completar y a darle eficiencia al reconocimiento jurídico de los usos y costumbres realizados en reformas anteriores (octubre de 1990 y 1995 en la Constitución del Estado de Oaxaca y 1992 en la Constitución General).¹⁰ En el libro IV del CIPPEO, titulado “De la

¹⁰ Con la reforma de 1990, la legislación oaxaqueña se convirtió en la primera del país en dar rango constitucional a los “pueblos indígenas” y a sus derechos, adelantándose incluso a la legislación nacional. En dichos preceptos se establecieron las bases esenciales de un nuevo marco jurídico para la conformación de una diferente relación entre las comunidades indígenas, el Estado y la sociedad. De esta manera, el Art. 25 estableció: “En la Ley se establecerá el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”. Este artículo fue reformado en la Constitución local en 1995. Se le añadieron 16 párrafos, en el penúltimo se estipula: “La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”.

Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se Rigen por Normas de Derecho Consuetudinario” (artículos 109 al 125) se garantizó el pleno respeto a las prácticas tradicionales pero también se precisó la forma de participación del órgano electoral en el proceso.

De esta manera, el artículo 110 del Código citado precisa que:

“Son municipios por usos y costumbres aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias y diferentes a las que se aplican en los municipios que realizan su elección a través de los partidos políticos; en los que cumplan reglas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos.”

El Instituto Estatal Electoral (IEE) integrado fundamentalmente por un consejero presidente, consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos es la autoridad responsable de velar y garantizar el cumplimiento de las elecciones municipales mediante el sistema de usos y costumbres. A través de las reformas de 1995 y de 1997 se reforzó, a nivel jurídico, el carácter autónomo e independiente de este organismo (ciudadanización de los consejeros y derecho a voz y no voto por parte de los representantes de los partidos políticos).

El IEE se encarga de validar la elección y en su caso, resolver las controversias en la renovación de ayuntamientos. Sin embargo, la calificación de las elecciones no es responsabilidad última del IEE sino del Colegio Electoral, el cual está formado por los 42 miembros de la Legislatura del Estado, compuesta en su mayoría, por miembros del PRI (25 miembros del PRI, 8 del PRD, 1 del PT, y 1 de Convergencia).

La representatividad política al interior de las comunidades que utilizan el régimen electoral de usos y costumbres supone la existencia de un modelo único, el cual implica que los representantes no sean electos según las formas tradicionales de la democracia representativa, sino que más bien éstos sean “nombrados” por la Asamblea, es decir, por la voluntad colectiva de la comunidad. Los representantes no suelen ser candidatos voluntarios, por el contrario, éstos aparecen como candidatos “que se deben” a la tradición, al prestigio y al sentido de pertenencia a la comunidad mismo que refuerza la identidad de los actores políticos locales.

Las comunidades indígenas, vistas desde la teoría política clásica como comunidad de ciudadanos, participan también en los procesos electorales estatales y federales. La relación entre electores y candidatos electos se efectúa a través de los partidos políticos. Por lo tanto, todos los electores, indígenas y no indígenas, votan por un candidato propuesto por algún partido político.

Esto implica la existencia de un sistema paralelo, que podría ser calificado de “democracia a dos tiempos” ya que al interior de las comunidades indígenas, los usos y costumbres funcionan en la ausencia de los partidos políticos.¹¹

A nivel jurídico, desde 1997 se prohibió la afiliación partidaria, para elecciones locales, a aquéllos ayuntamientos que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres.¹² A nivel local, al momento de realizar elecciones municipales, la afiliación partidaria no está solamente prohibida sino que también está penalizada.¹³ Esto significa que la afiliación o la elección a través de los partidos políticos debe ser inexistente al momento de las elecciones municipales, pero indispensable al momento del proceso electoral legislativo y federal. Para la definición del espacio político, parece necesario analizar el comportamiento del municipio durante los procesos electorales.

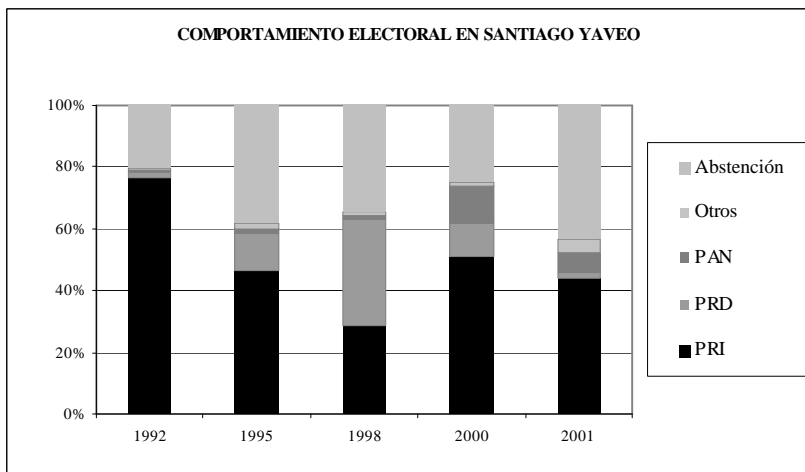
¹¹ Los procedimientos de elección por usos y costumbres no son los mismos en todos los municipios. Cada municipio tiene su forma de elección, la cual puede ir desde urnas y boletas hasta el anotar los votos en un pizarrón. Además este mecanismo puede variar de una elección a otra. Este sistema tiene en común que es la Asamblea del pueblo, reunida el día de la elección, el órgano máximo de decisión. En Santiago Yaveo, por lo general, la elección se realiza a mano alzada, en la cancha de basquetbol de la cabecera municipal.

¹² Si un municipio decide cambiar de régimen político, de usos y costumbres a partidos políticos o viceversa, debe hacer una solicitud tiempo antes de la elección y recibir la ratificación del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

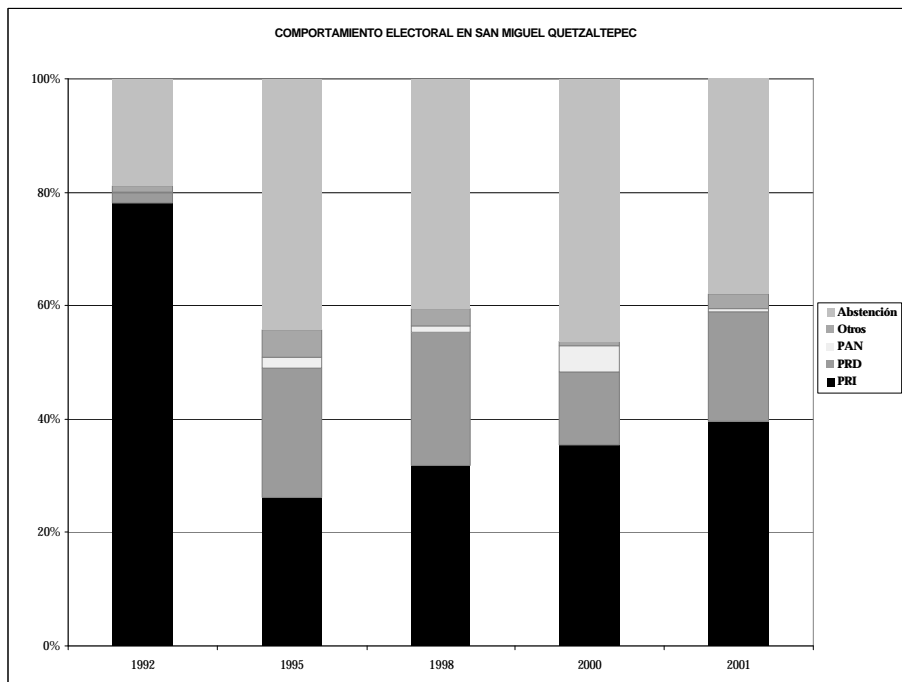
¹³ Es el caso de las agencias de la “zona alta” de Yaveo, principalmente San Juan Jaltepec en donde el proselitismo partidario está sancionado con multas y/o cárcel.

Espacio político y jurisdicción electoral

GRÁFICA 2



GRÁFICA 3



A simple vista, pareciera que el comportamiento electoral de Santiago Yaveo ha privilegiado, salvo en el caso de 1998, el voto a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el caso de San Miguel Quetzaltepec, a pesar de que el PRI ha predominado en la mayoría de las elecciones, el PRD ha estado presente desde 1995. Sin embargo, en la mayoría de los procesos electorales, las tasas de abstencionismo son elevadas, notablemente en el último proceso en donde se eligieron diputados locales.

La desafección política y el abstencionismo, parece ser consecuencia de una afiliación partidaria temporal ya que el único objetivo es ganar la elección. Lejos de crear una identificación ideológica o de generar lazos más permanentes, los electores terminan por no interesarse en los procesos políticos.¹⁴ Sin embargo, veremos que en los casos estudiados, los representantes de los partidos políticos juegan un papel específico.

IV. LOS CONFLICTOS ELECTORALES DE 2001: LA MANIPULACIÓN DE LA COSTUMBRE

En la jurisprudencia mexicana, la costumbre es una fuente subsidiaria de Derecho y es de importancia secundaria puesto que la fuente primordial es la ley. Sólo a falta de ley, o que así lo estipule una ley expresamente, como es el caso de Oaxaca, tendrá fuerza de ley una costumbre.¹⁵

Desde el punto de vista formal, una costumbre puede ser: *secundum legem*, es decir una costumbre que coincide con lo que dice la ley; *praeter legem*, una costumbre que es jurídicamente irrelevante porque la ley ni lo prohíbe ni lo prescribe, o bien, *contra legem* o contraria al Derecho. La primera tiene fuerza de ley pero no como costumbre, sino porque encuentra su fundamento en una norma jurídica.

¹⁴ En las elecciones legislativas del año 2001 se detectó 70% de abstencionismo en el Estado de Oaxaca.

¹⁵ De hecho, existe un artículo que le quita efecto jurídico a la costumbre cuando es contraria al derecho (artículo 8 del Código Civil Federal).

La segunda no tiene efecto jurídico alguno a menos que se quiera cubrir alguna laguna legal. En este sentido, la costumbre adquiere fuerza de ley siempre y cuando cumpla con dos requisitos:

1. *Inveterata consuetudo*: la repetición en el tiempo o espacio de un acto, y

2. *Opinio iuris seu necessitatis*: el hecho de que la repetición de dicha conducta sea con la convicción de que es obligatorio, es decir, la adscripción de una significación normativa a los actos considerados.¹⁶ El primer y el segundo casos, se aproximan al ámbito electoral de Oaxaca.

La tercera no tiene efecto jurídico positivo; sólo negativo: ya que en caso de realizarse, generará la sanción correspondiente.

En el ámbito electoral de Oaxaca, las elecciones por usos y costumbres cumplen con los criterios de repetición en los actos que constituyen una costumbre, expuestos por Rolando Tamayo.¹⁷ En este sentido, estaríamos frente a: actos que repiten ciertos comportamientos = la forma de elección de autoridades; actos que se producen dentro del mismo lugar = la comunidad; actos que persiguen un mismo objetivo = renovación del cabildo; y por último, actos que producen las mismas consecuencias = presión normativa sobre los destinatarios manifestada por las sanciones que la comunidad ejerce sobre aquellos miembros que no cumplen tanto con los requisitos de elegibilidad como con la asistencia injustificada a la asamblea de elección.

Por ello, dentro de las múltiples definiciones en torno a los usos y costumbres en el ámbito electoral, podemos afirmar que éstos constituyen un sistema de representación política dinámica, regulado desde el interior por normas no escritas, que sirven a la reproducción cultural e identitaria de una comunidad indígena. Dichas normas tienen su expresión en la forma de elección de las autoridades.

Ahora bien, dado que no existe una sola concepción de lo que se entiende por “usos y costumbres” en el ámbito electoral, la costumbre también puede convertirse en instrumento político. Cuando este

¹⁶ Este principio proviene de la teoría romano-canónica y es aplicable, como bien lo señala José de Jesús Orozco Henríquez, cuando la costumbre estuviese ya formada.

¹⁷ Rolando Tamayo y Salmorán, “El derecho consuetudinario y la Constitución”, en *Los cambios constitucionales*, México, UNAM, tomo I, 1979, pp. 165-166.

fenómeno se presenta, asistimos a una manipulación de la costumbre misma que, en el caso de Quetzaltepec, genera inevitablemente un conflicto electoral.

V. EL CASO DE SANTIAGO YAVEO

El conflicto político en el municipio de Santiago Yaveo se originó luego de las elecciones municipales de 1998, las cuales al ser impugnadas y por lo tanto invalidadas, se resolvieron en elecciones extraordinarias.¹⁸ Este conflicto sentó un precedente en el municipio, por lo que el 5 de diciembre del año 2000, las 10 agencias que integran el municipio formularon por escrito una propuesta de elección municipal, en la cual exigían la participación de hombres y mujeres, con voz y voto en la elección de la autoridad municipal.

En este documento, las agencias exponían que el esquema de usos y costumbres “se ha adecuado a nuevas prácticas que trastocan el tradicionalismo del servicio comunitario, gratuito y obligatorio” lo cual ha generado “conflictos internos por apropiarse del poder”. De igual forma, las agencias denunciaban la aparición de militantes de partidos políticos en la cabecera municipal, situación que había generado hechos violentos.

A nombre de la tradición, y haciendo referencia a la Constitución General, a la Constitución local y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las agencias exigieron ejercer el derecho ciudadano de votar y ser votado, con la finalidad de “participar también con nuestros representantes en la toma de decisiones en beneficio de nuestros pueblos”. En la exposición de motivos, las agencias establecieron que este deseo por ejercer sus derechos polí-

¹⁸ Cabe decir que en el proceso de 1998, las elecciones fueron impugnadas debido a la inconformidad de dos grupos simpatizantes del PRI. En ese año se realizaron dos Asambleas, la primera fue el 4 de octubre de ese año y la segunda, con la presencia del IEE, se efectuó el 20 de diciembre de ese año. Debido a la inconformidad de uno de los grupos, la elección quedó invalidada por lo que en elecciones extraordinarias se validó la planilla electa el 20 de diciembre, con 132 votos a favor y 94 en contra. En esa ocasión no se permitió la participación de las mujeres en la Asamblea, a pesar de que ya habían participado en ocasiones anteriores (1992).

ticos obedecía también a intereses económicos, ya que consideraban, entre otras cosas, que los recursos del ramo 33 se distribuían de manera desigual en relación con el número de habitantes que concentra las agencias (80% del total), criticaban el hecho de que en las fiestas tradicionales de la cabecera se hiciera “un gasto ostentoso” además de que se quejaban de no recibir participaciones del ramo 28.¹⁹

El IEE recibió la propuesta y valoró la participación de todos los ciudadanos en las siguientes elecciones. Sin embargo, al informar de los hechos a los miembros de la cabecera, los ciudadanos rechazaron la participación de las agencias argumentando que el funcionamiento tradicional de los usos y costumbres, implicaba cumplir con el escalafón de los cargos en la cabecera.

A partir de ese momento se efectuaron una serie de reuniones entre los miembros de las agencias, de la cabecera y del IEE. Algunas de estas reuniones se realizaron en las agencias, otras en Oaxaca y una más en la Delegación de gobierno de María Lombardo. El IEE, en su carácter de mediador y conciliador de las partes, logró que el 23 de septiembre de 2001 se firmara un acuerdo en la cabecera municipal, en el cual la cabecera “cedía” dos regidurías a las agencias ampliando el número de regidores de 4 a 6: la de Panteones y la de Ecología.

Este acuerdo fue rechazado por las agencias ya que, según ellos, esto equivalía a una burla y no representaba una verdadera participación política en las decisiones del municipio.

El 25 de noviembre las 10 agencias realizaron una Asamblea General en Francisco Villa. Utilizando una convocatoria que no provenía del IEE, las agencias invitaron al Consejero Presidente del IEE y al coordinador de la dirección de usos y costumbres, mis-

¹⁹ El ramo 33 y el ramo 28 son los recursos que otorga el gobierno a los municipios. Surge en 1998, como parte del proceso de descentralización municipal. El ramo 33 se distribuye a los municipios según una fórmula que toma en cuenta el grado de marginalización del municipio. En la aplicación de los recursos, existen principalmente el Fondo III destinado a hacer obra pública (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) y el Fondo IV (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios). El ramo 28 asigna a los municipios dos fondos: el General de Participaciones (FGP) y el de Fomento Municipal (FFM) se calcula según la recaudación de cada municipio.

mos que asistieron en carácter de invitados. Esto tuvo como finalidad el darle un carácter “legal” a la Asamblea de las agencias. En la Asamblea se conformó una planilla con la integración de los ciudadanos de todos los pueblos de Santiago Yaveo. Por común acuerdo, el presidente electo fue Bulmaro Pérez Patricio, expresidente de la cabecera municipal; mientras que los demás cargos del cabildo se distribuyeron entre las demás agencias. Esta elección fue impugnada por la cabecera municipal.

El 2 de diciembre la cabecera municipal realizó su propia elección tal y como lo había hecho en años anteriores, es decir, siguiendo todos los requisitos legales y con la participación de los ciudadanos de la cabecera. En esta Asamblea quedó electo presidente Indalecio Martínez Domínguez.

El 21 de diciembre de 2001, el Consejo General del IEE decidió validar la elección realizada en la cabecera municipal, aunque consideró conveniente la integración de una representación de los ciudadanos de las Agencias inconformes al Ayuntamiento. Este acuerdo fue revocado por el Colegio Electoral, el 31 de diciembre de 2001. Fue nombrado como Administrador Municipal, el señor Antonio Amaro y el Consejo General convocó en enero a elecciones extraordinarias.

VI. EL CASO DE SAN MIGUEL QUETZALTEPEC

El conflicto político en San Miguel Quetzaltepec comenzó en 1998, tras de que el expresidente municipal y actual delegado de gobierno Floriberto Vásquez Vásquez cercano al PRI, propusiera como candidato a presidente municipal a Gabino Sánchez Vásquez reportero de la nota roja del periódico *Noticias*, originario de Quetzaltepec.

Hasta antes de esa fecha, los cargos en el cabildo habían sido ocupados principalmente por un grupo encabezado por los maestros de la comunidad. A pesar de que la ratificación en ciertos cargos parecía figurar dentro de los “usos y costumbres” de Quetzaltepec (hubo un presidente que fue ratificado 5 años en el cargo), tres requisitos de elegibilidad habían sido observados hasta entonces: el escalafón en el cumplimiento de los cargos cuya duración era de un año (las elecciones se realizaban anualmente), el ser un ciudadano respetable de la comunidad (no contar con antecedentes pe-

nales) y el ser no solamente originario sino también residente de la comunidad.²⁰

La llegada de Gabino Sánchez Vázquez produjo descontento entre algunos miembros porque era visto como alguien “externo” a la comunidad, porque estaba motivado por la venganza²¹ y porque “la forma de ejercer el poder no correspondía a las costumbres del pueblo”.

Aun así, desde su llegada a Quetzaltepec, el presidente municipal realizó una serie de acciones para legitimarse desde el poder: canalización de recursos, cabildeo con las agencias municipales (comenzaron a participar en las elecciones de la cabecera), construcción de grandes obras (por ejemplo un auditorio que se terminó de construir hasta mediados del 2002), emisión de papelería mediante la cual se crea un Honorable Consejo de Ancianos, paralelo al que existía y establecimiento de una relación estrecha con las instancias de gobierno (diputado local, delegación y Secretaría de gobierno).²²

Gracias a esta labor política, Gabino Sánchez obtuvo su reelección durante dos períodos consecutivos, durando tres años en el poder. A mediados de 1999, otro elemento vino a complicar aún más el escenario: un enfrentamiento armado por conflictos de tierra entre comuneros de Quetzaltepec y de San Lucas Camotlán dio como resultado la muerte de una persona de esta última comunidad. Sin pruebas suficientes, el presidente municipal inculpó de este crimen a uno de los miembros del grupo inconforme y es entonces cuando estalla abiertamente el conflicto en Quetzaltepec.

²⁰ Entrevista al profesor Zeferino Morales Sánchez, presidente del Ayuntamiento Popular en Resistencia, Quetzaltepec, Mixes, 18/05/2002.

²¹ En 1988 se registró un incidente en la comunidad: la mamá de Gabino Sánchez Vázquez fue acusada de brujería y encarcelada durante un día. Al enterarse de este hecho, Gabino Sánchez Vázquez pidió el apoyo de la policía preventiva del Estado. Por la noche, sacó de su casa a Evaristo Espinoza, entonces alcalde municipal constitucional y lo mandó encarcelar a Tlacolula. Esto fue visto por la comunidad como un atentado contra la autonomía. La gente del pueblo se movilizó y el alcalde fue finalmente liberado.

²² Entrevista a Aristeo Sánchez Hernández, miembro caracterizado de la Agencia Municipal de San Juan Bosco Chuxnabán, 19/05/2002.

El grupo de los maestros inconformes decidió entonces solicitar la desaparición de poderes y en plena Asamblea comunitaria, los ciudadanos la concluyeron a pedradas. A partir de ese momento la comunidad queda dividida en dos grupos: los gabinistas y los inconformes. Con el apoyo del entonces diputado local por el PRI, Jacobo Sánchez, Gabino volvió a ocupar su puesto en medio de mucha tensión.

Frente a esta situación, el grupo inconforme decidió tomar el palacio a finales de 1999. Fue entonces cuando se crea el “Ayuntamiento popular en resistencia”, autónomo y financiado por los miembros de la comunidad, mismo que hasta el año 2001 opera en forma paralela con el cabildo “oficial”.

Para las elecciones del 2001, el Ayuntamiento popular solicitó la presencia de observadores electorales y la intervención del IEE, quien trata de mediar en el conflicto estableciendo las normas del proceso electoral. A falta de consenso entre las partes, el 3 de noviembre se efectúan dos Asambleas comunitarias paralelas: una frente al palacio municipal y otra frente a la casa de Gabino Sánchez, lugar en el cual el cabildo oficial había ejercido funciones durante los últimos dos años.

Según el reporte de observación electoral realizado por EDUCA,²³ en la Asamblea del grupo inconforme participaron 2,400 ciudadanos mientras que en la segunda participaron 550 ciudadanos, aunque el acta de elección consigna la presencia de 1,535 ciudadanos.²⁴

Mientras que el delegado de gobierno decidió apoyar los resultados de la Asamblea de los inconformes, los miembros del “ca-

²³ El nombre de esta organización no gubernamental es Servicios para una Educación Alternativa, A.C. Durante el año 2001, por primera vez en Oaxaca, se creó la figura de “observador electoral” para municipios de usos y costumbres. EDUCA, en colaboración con la Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca, elaboraron un proyecto denominado “Proyecto de Observación e Incidencia en el Proceso Electoral en Municipios Indígenas”, mediante el cual observaron el proceso electoral en 20 municipios de regiones distintas.

²⁴ “San Miguel Quetzaltepec” en *Informe de Observación electoral en municipios de usos y costumbres Oaxaca 2001*, EDUCA/Comisión Diocesana de Pastoral Social, University of New Hampshire, US Agency for International Development, Productos Gráficos El Pastor, Oaxaca, Oax. 25/10/2002.

bildo oficial” solicitaron apoyo al gobernador y al presidente de la Cámara de Diputados. Aún más, utilizando un acta firmada por un supuesto Consejo de Ancianos, se pidió que el IEE reconociera el período de duración en los cargos por tres años, situación que transgredía la costumbre del cargo por un año. Sorprendentemente, al momento de calificar la elección, el Consejo Electoral del IEE validó la Asamblea del “cabildo oficial” con 8 votos a favor y solamente 1 en contra. El grupo inconforme explica así esta decisión:

“Los consejeros netamente velan el interés del partido, son compañeros que se van con la gente que se dice priísta. Los consejeros se vendieron y atentaron contra la voluntad del pueblo.”²⁵

VII. EN BUSCA DE SOLUCIONES: MEDIOS FORMALES E INFORMALES

La conciliación de las partes es la forma más recurrente en la solución de conflictos electorales en municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres. Frente a un conflicto político, entendido como “antagonismos dentro del funcionamiento de un sistema que no brotan casualmente ni pueden ser arbitrariamente eliminados” las comunidades acuden en primera instancia a la Asamblea de ciudadanos, la cual es el máximo órgano de decisión política. En algunas comunidades, el Consejo de Ancianos, tanizanos,²⁶ miembros caracterizados o principales, tienen un papel primordial, ya que se valora la experiencia y la opinión que éstos tienen en la solución de los conflictos. El Consejo de Ancianos suele estar integrado por miembros que ya ocuparon todos los cargos y, por lo tanto, son respetados por toda la comunidad.

Pero cuando el conflicto sobrepasa los límites comunitarios, los miembros acuden a instancias externas a la comunidad. En el caso de un conflicto electoral, el proceso más común es proceder a la

²⁵ Entrevista a Zeferino Morales Pérez, Oaxaca, Oax. 25/10/2002.

²⁶ Término comúnmente utilizado en la región de la Mixteca Alta.

formulación de reglas aceptadas por los participantes, las cuales establecen límites. Esta labor es normalmente efectuada por el IEE, el cual posee la legitimidad para realizarla. Lo que se pretende no es poner fin a las causas de los conflictos, situación que parecería imposible, sino reglamentar las formas, de modo que su manifestación sea lo menos destructivo para los actores en juego. Como lo establece Norberto Bobbio, “cuando un conflicto se desarrolla según reglas aceptadas, confirmadas y observadas, nos hallamos ante su institucionalización”. ¿Pero qué sucede cuando las reglas no son observadas, ni compartidas por alguna de las partes en conflicto?

En los conflictos de San Miguel Quetzaltepec y Santiago Yaveo podemos observar la utilización de dos formas de resolución: la irregular o informal y la regular o formal. La vía irregular de solución de conflictos poselectorales señala la inexistencia, la inadecuación o la ruptura de normas compartidas de reglas del juego en el cual la violencia aparece como un instrumento utilizable, sin ser el único, ni necesariamente el más eficaz. La adopción de la “vía irregular” corresponde, por un lado, a una cultura política determinada y, por el otro, a las estrategias adoptadas por los actores, mismas que están sometidas al enfrentamiento por el acceso a recursos y su distribución, ya sea bajo formas de poder, de riqueza o de prestigio.

La adopción de la vía formal corresponde a la aplicación estricta de las leyes en donde se busca, entre otras cosas, el respeto al Estado de Derecho. Este concepto implica la división del poder, el respeto a los derechos fundamentales y el control de la constitucionalidad. De esta manera, la división del poder implica una jurisprudencia independiente de procesos políticos —hipótesis clásica del formalismo jurídico europeo desde el movimiento liberal del siglo XIX, culminado en la obra de Hans Kelsen—. ²⁷ La separación de la justicia electoral del poder Ejecutivo 1996 y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son pasos importantes hacia un “Estado de Derecho”.

Cabe destacar que la comunidad indígena con su normatividad compleja en la cual se mezclan elementos legales, políticos, religiosos y económicos se encuentra en tensión con la solución de conflictos según la aplicación unilateral del derecho. Para entender la

²⁷ Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Wien 1925.

realización del Estado de Derecho en un municipio indígena, en los casos de Santiago Yaveo y San Miguel Quetzaltepec, se quiere seguir el juego entre los discursos legales y la dinámica política.

En cuanto a la demanda de derechos fundamentales y de control efectivo de la constitucionalidad, ambos principios suponen la implementación efectiva de las decisiones. Así lo confirma el Tribunal Electoral que “el efectivo acceso a la jurisdicción” que garantizó por ejemplo el entonces artículo 4º de la Constitución federal no solamente abarca “impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”, sino también “la plena ejecución de sus resoluciones” y la “real resolución del problema planteado”.²⁸ Se pretende revisar en qué medida tiene efectividad la jurisdicción del Tribunal.

Esto lleva a la pregunta si es indispensable la tensión entre el principio del Estado de Derecho y la cultura indígena, o si, al contrario, la jurisdicción necesita considerar al derecho indígena para ser eficaz.

En la adopción de cada una de las formas, pareciera que el proceso político se desarrolla de manera independiente al proceso jurídico. Sin embargo, en los conflictos poselectorales de los casos seleccionados, el sistema jurídico y el sistema político están inevitablemente interrelacionados.

VIII. VIOLENCIA Y VÍA IRREGULAR O “INFORMAL” EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Frente a los conflictos poselectorales de San Miguel Quetzaltepec y de Santiago Yaveo, los líderes inconformes de las comunidades adoptaron estrategias similares, aunque los resultados fueron muy distintos.

En primer lugar, en los dos municipios se inició un movimiento tanto al exterior como al interior de la región. Al interior de cada región, se establecieron lazos solidarios entre los actores

²⁸ TEPJF: *Elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres*. Colección Sentencias Relevantes No. 4, TEPJF, México 2001, p. 202 s.

que perseguían un objetivo común, es decir, la participación política y económica en los municipios.

En ambos casos los grupos inconformes establecieron una *relación instrumental* con las agencias, ya que sin éstas, las posibilidades de acción eran bastante limitadas. En el caso de Santiago Yaveo los precursores del movimiento pertenecen a las agencias de la “zona baja” (Nuevo Ocotlán y Francisco Villa) por lo que buscaron el apoyo de las agencias de la “zona alta”, principalmente de San Juan Jaltepec, ya que esta comunidad es la más tradicionalista de todas, es la más grande, y cuenta con lazos identitarios con las demás agencias de la “zona alta”.

En el caso de Quetzaltepec, los miembros del Ayuntamiento Popular en Resistencia buscaron el apoyo de las dos agencias, pero principalmente la de Santa Cruz Condoy ya que ésta se ubica a la entrada del municipio.

La estrategia utilizada fue la elaboración de un plan común en el que las agencias presionarían de distintas formas para la obtención de un objetivo: la realización de las elecciones extraordinarias, en el caso de Santiago Yaveo y la participación en un Ayuntamiento de “integración” en el caso de Quetzaltepec. De esta manera, en ambos municipios se realizaron varias acciones paralelas: tanto en Yaveo como en Quetzaltepec, se bloqueó en varias ocasiones la carretera. Los bloqueos en Quetzaltepec fueron de 15 días el primero (del 11 al 28 de junio) y de un mes el segundo (del 19 de septiembre al 20 de octubre) con lo cual no se pudo realizar la fiesta tradicional de la comunidad.

En Yaveo se “secuestró” al administrador en San Juan Jaltepec, al igual que se trató de consolidar la alianza intercomunitaria a través de una serie de Asambleas Generales de información en las que se definieron nuevas estrategias.

Al exterior de las comunidades se recurrió a las instancias formales de decisión, es decir, al IEE y al TEPJF pero también se solicitó la intervención de actores informales, entre ellos, aquellos cercanos a los partidos políticos. Las consecuencias imprevisibles y disfuncionales de esta estrategia fueron que los mediadores tenían a su vez intereses y filiaciones distintas.

De esta manera, en Yaveo las agencias de la “zona baja” buscaron el apoyo del senador priísta Jacobo Sánchez, mientras que un grupo

de la cabecera municipal pidió apoyo al diputado del distrito XX, Dámaso Nicolas, ambos posibles candidatos a la diputación federal.

En el caso de Quetzaltepec, el grupo inconforme pidió la intervención de Manuel Pérez Morales, miembro del PRD.

Estas acciones trajeron consecuencias distintas. En el caso de Yaveo, la intervención de los partidos políticos generó desconfianza entre las agencias de la “zona alta”. El Gobierno del Estado nombró como administrador a Antonio Amaro, cercano al grupo político de Dámaso Nicolas. Aprovechando la división del bloque opositor, Amaro utilizó recursos del ramo 33 y comenzó a realizar obras con algunas agencias, con lo cual se rompió la alianza. Aún así, las agencias que iniciaron el movimiento siguieron luchando por la realización de elecciones extraordinarias. Al vencerse el plazo, lo único que consiguieron fue que cambiaran de administrador por lo que el municipio permanecerá gobernado hasta el siguiente período electoral, por alguien externo a la comunidad.

En el caso de Quetzaltepec, los miembros del cabildo oficial encabezados por el maestro Gregorio Ramírez Aguilar, pidieron el apoyo al exdiputado priísta Jacobo Sánchez y a la Secretaría de Gobierno, ya que el munícipe se dijo “*víctima de un grupo de caciques perredistas*”.²⁹ Fue entonces que los miembros del Ayuntamiento Popular en Resistencia, que aún ocupaban las instalaciones del Palacio Municipal, decidieron acudir a Servicios del Pueblo Mixe (SER) una organización indígena fundada en 1988 cuyo objetivo inicial fue la promoción de la unidad del pueblo mixe, pero que actualmente se encarga de gestionar proyectos de desarrollo y de dar asesoría jurídica a pueblos de distintas regiones.

Al interior de Quetzaltepec se inició un período de inestabilidad y de violencia marcado por amenazas y agresiones que llevaron a la ingobernabilidad del municipio. El 11 de junio de año en curso, los miembros del cabildo oficial tomaron por la fuerza las instalaciones del palacio municipal, desalojando en forma violenta al grupo inconforme: se quemaron papeles, se rompieron mesas y el aparato de sonido fue confiscado. El 29 del mismo mes, topiles del cabildo oficial asesinaron a puñaladas al joven Vicente Martínez Flores,

²⁹ Conversación con Gregorio Ramírez Aguilar, Oaxaca, Oax, 14/05/2002.

quien era topil del Ayuntamiento Popular en Resistencia. Gracias a la intervención de SER, se buscó la forma legal de solución del conflicto, evitando a toda costa el aumento de la violencia. La demanda de desaparición de poderes fue solicitada al Congreso del Estado, el asesino material fue consignado al Ministerio Público y la Secretaría de Gobierno apoyó la formación de un Consejo de Desarrollo Municipal integrado por las partes en conflicto. Como lo indica uno de los líderes de los inconformes: “Si no hubiéramos tenido una actitud pasiva, desde cuándo hubiéramos tenido problemas o enfrentamientos. Como sucedió en Aguas Frías, como está sucediendo en Amoltepec porque a la gente se le acaba la paciencia”.³⁰

Actualmente el municipio de Quetzaltepec está dividido: existen dos secciones, dos bandas de música, más de dos panteones y lo más problemático: dos cabildos diferentes. Para terminar con la ingobernabilidad en el municipio, el grupo inconforme ha solicitado a las autoridades que se realice una Asamblea de elección, como cada año; sin embargo, las actuales autoridades del IEE se encuentran frente a un predicamento puesto que el año pasado, dieron una constancia de mayoría por tres años al cabildo oficial. Aun así, el grupo inconforme y las agencias realizarán su elección el próximo sábado 16 de noviembre, ya que “no se puede ir en contra de la voluntad del pueblo”.

IX. LA VÍA LEGAL O “FORMAL” EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Tal y como lo mencionamos anteriormente, las partes inconformes con el proceso electoral de San Miguel Quetzaltepec y de Santiago Yaveo acudieron al TEPJF.

En el caso de Santiago Yaveo el cuestionamiento del ejercicio de la democracia en los municipios que se rigen por usos y costumbres y la defensa de los derechos fundamentales, sirvieron de argumento para la acción del TEPJF. Los promoventes del juicio fueron miembros del grupo inconforme que impugnaron el decreto núm.

³⁰ Entrevista a Zeferino Morales Pérez, Oaxaca, Oax. 25/10/2002.

32 del Congreso que invalidó las elecciones. El agravio central fue que el Decreto del Congreso violó el principio del Estado de Derecho, porque careció de cualquier motivación y fundamento. Sin embargo, cada acto del Estado que viola los derechos de un individuo tiene que dar su fundamento y motivación legal para dar al ciudadano la oportunidad de defender sus derechos.³¹

El Tribunal estuvo de acuerdo en este punto. “La publicación del Decreto 32 ... se limita a exponer la determinación tomada por el Congreso del Estado de Oaxaca en relación con la elección municipal de Santiago Yaveo, es decir, como lo afirman los promoventes, no cumple con la garantía constitucional establecida en el artículo 16 constitucional.”³²

Frente a la ilegalidad del acto y según la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral el Tribunal, habría podido: “revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho” (artículo 84 § 1); sin embargo, decidió de otra manera.

El argumento fue que el conflicto poselectoral de Santiago Yaveo ya llevaba unos meses, por lo que los ciudadanos del municipio carecían de autoridad —aunque según los usos y costumbres y la ley estatal ésta tiene que entrar en funciones el 1o. de enero—.³³ El

³¹ Art. 14 § 2, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gobierno de la República Mexicana, “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”, Art. 16 § 1: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

³² TEPJF, SUP-JDC-013/2002, p. 767 s.

³³ Art. 113 fracción I, §§ 4 y 5 *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Compendio de Legislación Electoral*, Instituto Estatal Electoral, Oaxaca, 2001: “Los Concejales que integren los Ayuntamientos, tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión en la misma fecha y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder de tres años.” Art. 123 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca: “Los concejales electos de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario de los municipios tomarán posesión de

Tribunal temió que en caso de revocar el decreto, el Congreso lo emitiría nuevamente, con la debida motivación legal, y que como consecuencia habría otra impugnación del lado de los promoventes —“con lo que se prolongaría la situación de incertidumbre existente en el municipio, redundando, además en un retraso de la preparación y celebración, en su caso, de comicios extraordinarios.” Es por esto que el Tribunal consideró más conveniente “resolver la controversia en plenitud de jurisdicción”—.³⁴ Con lo cual, el Tribunal decidió de manera exclusivamente jurídica.

Con esta argumentación, el Tribunal abrió el espacio para una revisión plena de las elecciones de Santiago Yaveo, tomando en cuenta todas las circunstancias que tienen que ver con su validez o invalidez. Eso le llevó a una discusión general sobre la democracia en municipios de usos y costumbres.

Al derecho a la participación democrática —con base en los artículos 39 y 41 de la Constitución Federal—³⁵ el Tribunal consideró

sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección.” (Instituto Estatal Electoral Oaxaca: *Compendio de Legislación Electoral*, Oaxaca de Juárez 2001); Art. 28 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca: “Los ayuntamientos tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección conforme a lo establecido en la Constitución Política del Estado y en el Código de Instituciones Políticas y de Procedimientos Electorales de Oaxaca. Para la instalación del ayuntamiento, las autoridades que hayan terminado su gestión, convocarán a una sesión solemne a la que invitarán a la comunidad en general, en la que se tomará la protesta a los integrantes del ayuntamiento entrante.”

³⁴ TEPJF, SUP-JDC-013/2002, p. 775.

³⁵ Art. 39 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Art. 41: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: ... IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

como derecho profundamente individual, parte de la autonomía de la persona y la necesidad de “asegurarle las mayores posibilidades de desarrollo individual en la vida social”.³⁶ Pero también el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas se le consideró como parte complementaria de los derechos fundamentales para garantizar el desarrollo pleno de los pueblos.

De esta manera, el Tribunal evitó el debate acerca de la posible oposición entre derechos individuales y derechos colectivos, y fundamentó su decisión en torno a la Teoría General de los Derechos Fundamentales, señalando que en caso de que se contradigan dos derechos fundamentales, se tiene que encontrar una armonía entre uno y el otro, pero no es posible que la realización de uno impida totalmente la del otro.³⁷

Como en Santiago Yaveo los usos y costumbres excluyen a los habitantes de las agencias en la renovación del Ayuntamiento, en los términos del Tribunal, la autonomía indígena —como derecho fundamental individual— lleva a la dispensación total del derecho de voto. Por eso, el Tribunal concluye que las elecciones, en todo caso no pueden ser validadas, confirmando el decreto No. 32 y autorizando al Instituto Estatal Electoral para organizar un diálogo conciliatorio y realizar elecciones extraordinarias.

Esta decisión se fundó en criterios profundamente democráticos, individuales y occidentales. Se limitó a plantear la necesidad de una participación de las agencias y no se preocupó del procedimiento de la próxima elección, de los problemas de logística que pueden llevar la participación, ni tampoco valoró la dificultad de una implementación efectiva en un municipio indígena, bastante alejado y marginado. En el juego entre Derecho y Política, primero decidió a favor del Derecho; sin embargo, después terminó por darle la responsabilidad final al IEE cuya labor se desarrolla en el ámbito político.

Pero al momento que el Tribunal dio a conocer su resolución, el IEE, según el expediente consultado, ya había decidido que no existían las condiciones necesarias para la realización de elecciones

³⁶ TEPJF, SUP-JDC-013/2002, p. 785.

³⁷ TEPJF, SUP-JDC-013/2002, p. 82.

extraordinarias, por lo que la resolución quedó sin efecto alguno. La eficacia de la justicia en el municipio fue entonces muy limitada. Tanto a nivel institucional como en la percepción en las comunidades la resolución perdió su carácter, función e impacto específicamente jurídico y se transformó en un argumento político.

En el caso de San Miguel Quetzaltepec el Tribunal consideró que los motivos eran improcedentes puesto que los actos se encontraban consumados de manera irreparable. Aplicando la doctrina de la “definitividad”, según la cual para garantizar un proceso electoral ordenado, después del fin de una etapa, los actos terminados ya no pueden ser cambiados, el Tribunal no tomó en cuenta las causas del problema electoral, limitándose a verificar que tanto el Decreto del Congreso como la validación del IEE estuvieran “en orden”. Sin embargo, dado que el Colegio Electoral decide sobre la validación o invalidación de las elecciones durante los últimos días de diciembre y la toma de posesión en los municipios que se rigen por usos y costumbres es el primero de enero, la impugnación resulta prácticamente imposible.

En ambas resoluciones, el Tribunal no consideró la cultura jurídica indígena, según la cual se toma en cuenta la realidad de un municipio indígena (distancias, tiempo, negociación) antes de una decisión unilateral.

El control efectivo de la constitucionalidad y la defensa de los derechos fundamentales resultan limitados, debido exactamente a la falta de consideración de la realidad indígena y a la autorrestricción del Tribunal a conceptos occidentales.

En este sentido, si no se toma en cuenta la naturaleza pluricultural del Estado ¿se puede hablar de un respeto eficiente al Estado de Derecho?

X. CONCLUSIONES

1. Las estrategias informales en la resolución de conflictos, por parte de actores políticos de diferentes niveles y distinta legitimación institucional, pierden su eficiencia cuando dichas estrategias provienen de actores externos a la comunidad. En este contexto, los medios legales tienen un impacto muy limitado, tanto por la percepción limi-

tada en el municipio como por la estructura institucional que los implementa.

2. En los casos citados, la intervención de actores externos a la comunidad demostraron los límites que existen en torno al ejercicio de la autonomía municipal. La intervención de los partidos políticos obedece a una cultura política de clientelismo y utilización instrumental del voto a la cual las comunidades han estado sometidas. Sin embargo, a través de los conflictos electorales se han generado cambios importantes. En los casos presentados, el cambio fundamental es el conocimiento de derechos y obligaciones por parte de los miembros de las comunidades. De una cultura de subordinación se puede llegar a una cultura de participación política que ayude a la democratización del Estado de Oaxaca.

3. El Instituto Estatal Electoral de Oaxaca está considerado como un organismo autónomo e independiente, sin embargo, en el caso de Quetzaltepec se favoreció al grupo político cercano al PRI. Esto hace pensar en la necesaria reforma electoral propuesta por distintos organismos (partidos políticos y organizaciones no gubernamentales) en la cual se establece que es necesario otorgar mayor autonomía al IEE, principalmente a la Dirección de Usos y Costumbres de este organismo, la cual actualmente cuenta con personal escaso y con limitado margen de acción.

4. La existencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) permite que actores políticos como los miembros de las comunidades indígenas cuenten con canales de intermediación imparciales y legítimos para poder resolver sus controversias. En Estados como Oaxaca, en donde existe una escasa pluralidad en las instancias de decisión, este organismo actúa como contrapeso democrático.

5. A pesar de que el TEPJF resolvió los casos a través de conceptos de democracia occidental, sin duda es un avance el que los casos de usos y costumbres tengan acceso al tribunal. Sin embargo, para que la aplicación de la justicia sea realmente efectiva, debería de tomar en cuenta la realidad de un municipio indígena (por ejemplo las distancias, el tiempo, la discusión y la participación en la asamblea). No se descarta el que en un futuro, estos factores sean considerados al momento de evaluar los casos presentados, lo cual sin duda favorecerá la aplicación de la justicia electoral.