



# CAPÍTULO SEXTO

## **LA DEFENSA DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y SUS INTEGRANTES. EL CASO OAXACA**

## EL SISTEMA ELECTORAL

### Los alcances del derecho electoral a la tutela judicial efectiva en materia indígena

**Cuando se está en presencia de los pueblos** o comunidades indígenas y sus integrantes, se debe atender a la normativa nacional que se prevé: artículo 2, apartado A, fracciones I, II, III, VII y VIII, de la Constitución federal, así como 2, párrafo 1 y 2; 4, párrafos 1 y 2; 5; 8; 12 y 30 de Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Entre los derechos que están vinculados con la finalidad de reconocer y proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad, así como para salvaguardar las personas, instituciones, bienes y la cultura de los pueblos interesados, sin contrariar los deseos expresados libremente por ellos, están:

- a) La decisión de sus formas internas de convivencia y organización social, económica política y cultural.
- b) La elección de sus autoridades o representantes, la cual será el resultado de sus formas propias de gobierno interno y se efectuará de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.
- c) La elección de representantes ante sus ayuntamientos en los municipios con población indígena, la cual deberá cumplir con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
- d) La consulta 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 afectarlos directamente.
- e) El establecimiento de medios para que ellos puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen.
- f) El respeto de la libre determinación y autonomía que mejor exprese las situaciones y aspiraciones de los indígenas en cada entidad, según se establezca en las constituciones y leyes.

Al respecto, podría hablarse de dos tipos de modelos de regulación en materia electoral indígena, el primero integracionista, (el cual está regulado en los artículos 2, apartado A, fracción VII y 115 fracción III, último párrafo, de la Constitución federal) por el cual se procura incluir a los indígenas en las fórmulas de gobierno establecidas en el sistema jurídico codificado o legislado, a través de un procedimiento que facilita su acceso a los cargos de representación popular o en ejercicio de sus derechos de participación política (Chiapas, San Luis Potosí y Tabasco) y en otro extremo estaría el originario o autóctono (artículo 2, apartado A, fracciones I y III de la Constitución federal), en el cual se reconoce un derecho para establecer sus propias formas de organización política y ejercer sus derechos de participación política, según normas, procedimientos y prácticas tradicionales (Campeche, Oaxaca y Tlaxcala).

En efecto, en Chiapas, al aplicar el sistema integracionista, en el capítulo IV, artículo 69, fracción XV, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, se prevé que en los distritos y municipios con población predominantemente indígena los partidos políticos deben preferir a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna, respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en planillas para la integración de los ayuntamientos la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada.

Por su parte, en San Luis Potosí se señala que en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos procurarán incluir en las planillas para la renovación de ayuntamientos a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas en dicho municipio (artículo 33, párrafo quinto, de la Ley Electoral de San Luis Potosí).<sup>274</sup> Tabasco deja esta facultad a los partidos políticos de incluir participación de mujeres e indígenas de acuerdo a los documentos internos del partido (artículo 169 párrafo tercero de CIPET).

El otro modelo originario o autóctono se da en el estado de Campeche al establecerse un Consejo Maya como órgano colegiado de representación del pueblo indígena maya en dicho estado,<sup>275</sup> y el Congreso Maya, el cual se celebra,

<sup>274</sup> Asimismo, en dicha entidad federativa, se estatuye la obligación para los ayuntamientos que correspondan a los municipios que cuenten con una población indígena significativa, de establecer un Departamento de Asunto Indígenas significativa, de establecer un Departamento de Asuntos Indígenas afecto de que atienda y canalice, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que correspondan a su competencia [ *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí*].

<sup>275</sup> El capítulo IV de la *Ley de Derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Campeche* establece el reconocimiento al Gran Consejo Maya de la siguiente forma:

cuando menos, una vez al año. Al mismo asisten y en él participan dignatarios de las comunidades indígenas mayas para discutir temas relativos a reformas crear o aplicar leyes, así como a temas relativos a sus usos y costumbres, y tradiciones de los pueblos (artículos 52, 53 y 54 de la Ley de Derechos, Cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Campeche). Resulta interesante el planteamiento que se hace en el artículo 54, en el sentido de que al Congreso Maya deberán asistir y participar, con voz y voto, los dignatarios de las comunidades indígenas mayas de la entidad, así como los representantes de las comunidades de diversas etnias indígenas asentadas en el territorio del estado, que si bien no pertenecen a la etnia y cultura maya tienen participación en el Congreso, y participan los indígenas de la misma etnia maya con asiento en otros estados de la República o en el extranjero, conforme lo determine el Gran Consejo Maya.

Tlaxcala prevé que en las presidencias municipales auxiliares se elija a un presidente auxiliar municipal, cada tres años y en forma popular directa, atendiendo a los usos y costumbres de la comunidad (artículo 41 fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala).

## El derecho consuetudinario electoral en la elección de ayuntamientos en el estado de Oaxaca

Actualmente en el estado de Oaxaca, de 570 municipios que existen, 418 eligen a sus autoridades municipales mediante el régimen de usos y costumbres y los 152 restantes se rigen por el sistema de partidos políticos. Debemos ad-

---

Artículo 46.- El Gran Consejo Maya es el órgano colegiado de representación del pueblo indígena maya en el Estado de Campeche.

Artículo 47.- El Gran Consejo Maya se integrará con los dignatarios mayas de cada una de las comunidades de esa etnia ubicadas en el territorio del Estado.

Artículo 48.- El Gran Consejo Maya velará por la conservación de los usos, costumbres, tradiciones y lengua propios de la etnia maya tanto en sus comunidades como en los respectivos centros ceremoniales.

Artículo 49.- El Estado y los Municipios, darán plena validez a los acuerdos que adopte el Gran Consejo Maya, siempre que los mismos no vulneren el marco jurídico establecido y sea producto de la previa consulta y opinión de los integrantes de las comunidades de esa etnia.

Artículo 50.- En el ejercicio de los derechos que ésta y otras leyes brinden a los pueblos y comunidades indígenas, así como en las relaciones entre éstos y las autoridades, estatales y municipales, no se admitirá la intervención o participación de terceras personas. Será prerrogativa exclusiva de los interesados, de sus autoridades tradicionales o del Gran Consejo Maya, la correspondiente promoción ante las instancias competentes.

Artículo 51.- Las controversias que surjan entre comunidades indígenas mayas serán resueltas, mediante la conciliación, por el Gran Consejo Maya, tomando en consideración los usos, costumbres y tradiciones propias de esa etnia.

vertir que en la mayor parte de las comunidades indígenas la elección no es sólo para un cargo público, sino también para cargos religiosos.

Ahora bien, para comentar este sistema electoral es necesario establecer el marco normativo que lo rige, así podemos decir que la organización de las autoridades en los municipios por el sistema de usos y costumbres en el estado de Oaxaca se fundamenta en lo dispuesto por el artículo 25, de la Constitución Política del estado y en la sección 4 del artículo 131 del CIPPEO, al señalar que es distinta esta estructura con la que rige para los municipios del sistema electoral de partidos. Así como en el libro cuarto del propio ordenamiento legal citado.

La normatividad de las elecciones por usos y costumbres es fijada por la propia comunidad de acuerdo con las ancestrales tradiciones, pero es necesario indicar que estos 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. Además existe la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que establece diversas garantías individuales y sociales, asimismo, que reconoce a las autoridades comunitarias dentro del orden jurídico al definir las como aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales, en base a sus sistemas normativos internos, las cuales pueden o no coincidir con las autoridades municipales. Dentro de éstas se encuentran las de administración de justicia.

Por otra parte, la misma ley define a los sistemas normativos internos como el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.

Sin embargo, existen detractores del sistema de usos y costumbres, quienes al respecto han formulado las siguientes críticas:

Una de ellas consiste en que 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, hecho que se extendió a los *avecindados*,<sup>276</sup> en cuanto a las mujeres la tradición es que asuman una actitud pasiva, dejando a los varones la *res* pública, lo que ha favorecido la idea de que a aquéllas se les niega la participación, y si bien es cierto que el

<sup>276</sup> 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.

abstencionismo en materia electoral constituye un problema de educación cívica y responsabilidad social, las prácticas se van abandonando paulatinamente en las comunidades. Al respecto, el artículo 25, apartado A de la Constitución Política del estado, establece, en la fracción II, la observancia obligatoria del respeto a la participación de las mujeres en las elecciones comunitarias de la siguiente forma:

II.- 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 2°. 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; establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad con el de los varones y sancionará su contravención.

Respecto a los avecindados, no en todos los municipios pueden ejercer el derecho político de votar y ser votados; ello es así porque es natural que en los pueblos regidos por usos y costumbres, las personas que no son de esos lugares y que llegan a vivir en los mismos sean vistos como personas ajenas a los asuntos de la población, sobre todo cuando no comparten las costumbres de los pobladores originarios. En algunos municipios, como Guelatao, a los avecindados con cierto tiempo de vivir de manera pacífica y respetando sus usos y costumbres, la asamblea comunitaria puede declararlos ciudadanos del lugar con derecho para votar y ser votados, declaración sin la cual no es viable el ejercicio de los derechos político electorales, porque no es fácil que los pobladores confíen en la voluntad política de quienes no nacieron ni crecieron en la comunidad; en cambio tales pobladores conocen a verdad sabida de la calidad humana y de las aptitudes de quienes son oriundos del lugar, cuyos elementos son analizados para ser propuestos en la asamblea para ocupar cargos en el ayuntamiento.

La cuestión electoral se complica en los pueblos indígenas donde se da un choque de culturas, porque si los avecindados hablan únicamente el español y no la lengua materna del lugar, es obvio que tal circunstancia constituye un obstáculo para poder incorporarse a la vida política de la población, ya que los

habitantes originarios entenderán que esas personas no tendrían interés para procurar la defensa y el bienestar de la población, principalmente en lo concerniente a su cultura étnica.

El surgimiento de este tipo de problemas es debido a la demanda de suelo para zonas habitacionales y a que las autoridades municipales de los propios pueblos y comunidades indígenas son las que han autorizado la creación en sus territorios de unidades habitacionales, colonias o centros de población ajenos a la cultura indígena. Esto genera un problema en cuanto a que 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 ante la comunidad indígena, corresponde a la asamblea comunitaria decidir si procede o no el reconocimiento de los derechos políticos, así como los requisitos que se deban cumplir para tal efecto, pero de ser en mayor número la participación de los vecindados que la de los oriundos del lugar, 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, sino que es una autoridad dependiente administrativamente del municipio.

Por otra parte, el sistema de usos y costumbres está en riesgo debido a que las comunidades reconocen, de acuerdo con los usos y costumbres, como ciudadanos, a personas de la misma etnia, o a 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.

Otro argumento en contra es en el sentido de que en este sistema se viola el secreto del voto, atento a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I del Pacto Federal, en vista de que en la mayoría de los municipios el sufragio se realiza de manera pública, ya sea levantando la mano, pasando a escribir su voto en un pizarrón, o incluso de viva voz; sin embargo, desde nuestro punto de vista no nos encontramos ante una inconstitucionalidad, porque al establecerse en el artículo 2, fracción III, de la misma ley fundamental, la potestad que tienen las comunidades indígenas de 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, debe concluirse que el sufragio abierto en cualquiera de sus formas es plenamente constitucional.

Habrá que considerar si el voto público puede ser coaccionado en la asamblea, pues de probarse que se ejerció coacción sobre los electores durante la votación, indudablemente se estará en el caso de una elección en la que no se cumplieron los principios democráticos.

Cabe señalar que en la elección del presidente municipal de los ayuntamientos que se rigen por usos y costumbres, los electores de las agencias municipales que pertenecen a los propios municipios, no pueden intervenir en dicha elección, pese a regirse también por el sistema de usos y costumbres, fenómeno que podría llevar a concluir que se discrimina a las agencias en la elección del presidente municipal, pero la realidad democrática consiste en que las personas de cada comunidad, en asambleas, eligen a quienes conocen y saben de sus aptitudes, comparten los mismos ideales; luego, estos valores no se alcanzarían si los ciudadanos de las agencias se entrometieran en la vida política de la cabecera municipal, puesto que sin conocer los problemas que afronta su población, podrían tomar decisiones políticas no pertinentes para la comunidad, máxime cuando el idioma que se habla es diferente del que hablan los habitantes de la propia cabecera municipal. El mismo fenómeno ocurre en la elección del agente municipal, en la que ni los habitantes de la cabecera municipal ni las autoridades municipales de ésta se inmiscuyen en la elección de di-

cho agente, y son los habitantes de las agencias los que con libertad deciden la elección. Esta práctica democrática se comprueba de manera ininterrumpida desde hace cientos de años, destacamos para ello el Municipio de San Cristóbal Amatlán, del distrito de Miahuatlán, donde las agencias municipales de San Lorenzo Mixtepec, San Andrés Mixtepec y San Agustín Mixtepec llevan a cabo esta forma de democracia. En las dos primeras agencias se habla el mismo idioma, excepto la última, en donde se habla el español, en tanto que en la cabecera municipal se habla un idioma distinto que no entienden los habitantes de las agencias e incluso las costumbres en el modo de vivir y de vestir de agencias y cabecera son diferentes.

En otros municipios en donde se habla el idioma español tanto en las agencias municipales como en la cabecera municipal, en los últimos años ha habido interés político de los habitantes de las agencias de participar en las elecciones de la cabecera municipal, no sólo para votar sino también para ser votados, lo ha que ha provocado serios problemas electorales por la costumbre de que los ciudadanos de las agencias no tenían participación política en la cabecera municipal de la que dependen administrativamente. El fenómeno político es complejo porque si las agencias cuentan con avecindados o personas que desconocen el derecho consuetudinario, para el caso de que tuvieran mayoría en la asamblea, correría riesgo la conservación de las instituciones y valores que son propios de los pueblos indígenas.

La elección de concejales para los municipios se ha dado en algunos casos en confrontación con los habitantes de las agencias municipales de los propios ayuntamientos, quienes también lanzan a sus candidatos para presidente municipal y demás integrantes del ayuntamiento, dándose el caso de duplicidad de cargos, unos electos por las agencias y otros por los habitantes de la cabecera municipal. Como ejemplo de ello tenemos el caso de Moisés Ramírez Santiago y otros, electos en asamblea general convocada por los agentes municipales de San Miguel, San Gabriel y la Asunción (agencias que integran el municipio de San Juan Bautista Guelache) que acudieron al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formándose el expediente SUP-JDC-2542/2007, en el que reclamaron de la LX Legislatura del estado, la validación y ratificación de la elección de concejales, llevada a cabo por ciudadanos de la cabecera municipal, en la cual se excluyó a los habitantes de las agencias mu-

nicipales referidas, emitiéndose la sentencia correspondiente el 28 de diciembre de 2007, en la que se determinó por la Sala Superior que el Instituto Estatal Electoral dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, se realizaran nuevas elecciones de concejales en el municipio de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, dejando sin efecto la aprobación que de la elección llevada a cabo en la cabecera municipal se hiciera, ordenando que se desahogaran, en el plazo de 60 días, las distintas etapas del proceso de elección.

Cabe señalar que no se planteó en el juicio que los habitantes de las agencias no sean indígenas o que no compartan el derecho consuetudinario electoral y, por ende, no se sometan al mismo. Esos elementos axiológicos son importantes para los efectos de la conservación o respeto al derecho consuetudinario electoral indígena.

Por otra parte, el sistema electoral por usos y costumbres presenta las siguientes características:

Dada la naturaleza y valores propios de cada uno de los municipios en los que se elige a sus representantes políticos mediante la forma tradicional, las fechas en que se señalan estos eventos varían significativamente. De acuerdo con el cumplimiento de las tradiciones culturales, vinculadas al calendario ritual o agrícola, con la presencia de situaciones migratorias o con condiciones productivas. Por otra parte, los órganos de autoridad en el procedimiento electivo por usos y costumbres, que intervienen en forma directa en la organización y desarrollo de la elección, surgen del propio seno de la asamblea comunitaria, o bien como representación del cabildo de la comunidad, así tenemos al consejo de ancianos, caracterizados, principales, tata mandones, que constituyen de hecho órganos de consulta y que actúan como tales antes y durante la asamblea de elección.

En el procedimiento electoral por usos y costumbres la tradición impone normas en las que se acepta que voten quienes hayan cumplido 15 o 16 años, sin necesidad de que porten credencial de elector, se exige que los electores sean vecinos y originarios de la localidad, el desempeño de los cargos es obligatorio,<sup>277</sup> asimismo, aunque en la mayoría de los municipios oaxaqueños pueden votar los varones y las mujeres, en algunos municipios a las mujeres se

<sup>277</sup> En algunos municipios, como San Dionisio Ocotepec, Tlacolula, las mujeres no tienen obligación de dar servicios, por tanto, no ocupan cargos. Las personas migrantes no desempeñan cargos y no retribuyen el servicio, ya que no se les nombra. A su regreso se les asigna un cargo de mayor responsabilidad en caso de que haya rehusado.

les prohíbe sufragar; de igual manera sucede con las agencias y núcleos rurales, que no les permite participar en la elección del ayuntamiento.

El mecanismo mediante el cual se elige al servidor público en el sistema de usos y costumbres se da a través del voto, el cual puede emitirse de distintas maneras, como son levantando la mano, de viva voz, pasando a escribir una raya en el pizarrón, colocándose de un lado del auditorio, y otros.

A continuación presentamos una estadística de las características que distinguen a este sistema electoral.

#### ESTADÍSTICAS DEL SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES

Forma de elección:

- De 412 municipios registrados en 1995
- 279 eligen a sus autoridades por terna.
- 65 por elección directa.
- 13 por opción múltiple.
- 6 municipios eligen por planillas.
- 5 por mancuerna (presidente y síndico).

Emisión del voto:

De 418 municipios registrados en 1998	
Mano alzada.	209
Pizarrón.	79
Boletas y urnas.	40
Mano alzada más otro procedimiento.	43
Fila (es decir se forman del lado de su candidato, o se dividen de cada lado de los candidatos.	2
Aclamación oral y aplausos.	13
Consejos de ancianos y autoridad municipal.	
(En estos casos la asamblea general lo valida o lo rechaza).	32

#### MUNICIPIOS EN LOS QUE SE PERMITE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y AGENCIAS

- En 76% de los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres se permite votar a mujeres. (317 Municipios)
- En 38% de los municipios se permite la participación de las agencias. (158 Municipios)

El hecho de que sea la asamblea comunitaria la que elige a sus autoridades no significa que no se presenten conflictos con estas decisiones, o incluso antes de la elección existen diferencias que, en algunos casos, han trascendido. El Instituto Estatal Electoral tiene registrados los problemas que han surgido en los municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario, y en los que el mencionado organismo ha intervenido como mediador. A continuación se presenta la estadística:

#### CONFLICTOS POR USOS Y COSTUMBRES

Año: 1995

59 municipios presentaron problemas, y la causa principal fue por definición del régimen. No sabían si optar por el sistema de partidos políticos o por el de usos y costumbres.

Año: 1998

80 municipios presentaron problemas, de los cuales:  
 25 fueron por definición de procedimiento,  
 57 por solicitud de cambio de régimen, y  
 28 por controversias postelectorales, impugnación de resultados.

Año: 2001

126 municipios presentaron conflictos, de los cuales:  
 33 por solicitud de cambio de régimen,  
 24 en contra del procedimiento, y  
 69 conflictos postelectorales por impugnación de resultados.

Algunas de las razones por las que se presentaron estos problemas:

1. Recursos financieros que se otorgan a los municipios a partir de la creación de los ramos 33 y 28.
2. Recursos naturales del municipio.
3. Intromisión de partidos políticos.
4. Cambio socio-cultural de las comunidades.
5. Cambio de sus sistemas normativos internos.
6. Problemas y divisiones por religión.

7. Las elecciones de diputados locales y federales, gobernador y presidente.
8. La exigencia de participar en las elecciones por parte de las agencias, vecindados y mujeres.

#### **ANÁLISIS DE IMPUGNACIONES ELECTORALES DE MUNICIPIOS**

##### **QUE SE RIGEN POR EL SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES**

Se ha abierto la puerta de la justicia electoral en Oaxaca tratándose de las elecciones por usos y costumbres, toda vez que con la reforma electoral de 8 de noviembre de 2008, la nueva Ley de Medios de Impugnación Electoral otorga facultades al Tribunal Estatal Electoral para revisar este tipo de elecciones municipales, de conformidad con el libro tercero, que se refiere a los medios de impugnación y de las nulidades en las elecciones que se rigen por el sistema de derecho consuetudinario, de igual forma puede conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, conforme al título quinto; en ambos casos cuando la sentencia que se pronuncie deba ser impugnada, se considera que se surte la competencia a favor de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de elecciones municipales de conformidad con lo dispuesto por los artículos 87, inciso b), 83, fracción IV, inciso b) 80, inciso a) al c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, y aunque este ordenamiento no señala expresamente las elecciones por usos y costumbres, lo cierto es que al tratarse de elecciones municipales, se considera que las mismas deben ser revisadas en caso de impugnación por la Sala Regional que tenga jurisdicción para tal efecto, en vista de que lo único que varía es la forma de la elección, es decir, se elige no por el sistema de partidos, sino mediante asambleas comunitarias donde el sufragio es abierto o público para cada elector, pero tal modalidad no pierde su naturaleza municipal.

Cuando se violenten derechos político-electorales del ciudadano en este sistema de elección, el problema al relacionarse con una elección municipal, también se considera que el juicio respectivo es de la competencia del referido órgano jurisdiccional, siempre y cuando se haya agotado la instancia jurisdiccional del Estado.

El acceso efectivo a la jurisdicción de los ciudadanos indígenas es un imperativo constitucional y con el advenimiento de la competencia que se otorga al

Tribunal Estatal Electoral en esta materia se cumple la exigencia del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ahora, el siguiente paso es la aplicación del derecho consuetudinario electoral cuando se haga el planteamiento de su violación ante la instancia jurisdiccional.

Resulta ilustrativa en este tema la tesis sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, antes de la reforma del primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que a continuación se transcribe.

PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL: En el artículo 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Se establece que, en la ley, se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas “el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, lo cual, aunado a lo dispuesto en el artículo 17, párrafos segundo y tercero, de la propia Constitución, por cuanto a que los tribunales deben estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, así como el que se garantizará la independencia judicial y la plena ejecución de sus resoluciones, obligan a tener un mayor celo en la aplicación de las causas de improcedencia que se prevén expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las que derivan de la normativa aplicable en la materia. Una intelección cabal del enunciado constitucional “efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, derivada de una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones citadas, debe entenderse como el derecho de los Ciudadanos que conforman las respectivas comunidades indígenas a lo siguiente: a) La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado; b) La real resolución del problema planteado; c) La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional, y d) La ejecución de la sentencia judicial. Esta última conclusión se apunta porque los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórico, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que

la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99. Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

El referido juicio se encuentra regulado en el libro tercero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y los artículos 79 y 80 del cuerpo normativo en comento, estatuyen lo siguiente:

Artículo 79<sup>278</sup>

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

2. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

<sup>278</sup> El artículo 79 fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01-07-2008. La redacción original es la siguiente:

Artículo 79 1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

## Artículo 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;<sup>279</sup>
- e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;<sup>280</sup>
- f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior, y<sup>281</sup>

<sup>279</sup> Inciso reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 01-07-2008, la redacción original es la siguiente:

d) Considere que se viole su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sean negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

<sup>280</sup> Inciso reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 01-07-2008, la redacción original era la siguiente:

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y

<sup>281</sup> Inciso reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 01-07-2008, la redacción original es la siguiente:

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.

- g) Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.<sup>282</sup>
1. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político – electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.
  2. En los casos previstos en el inciso g) del párrafo 1 de este artículo, el quejoso deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.<sup>283</sup>

A través de este juicio han culminado conflictos electorales en ayuntamientos que se rigen por el sistema de usos y costumbres, como son los casos de Asunción Tlacolulita y Santiago Yaveo, y se han generado criterios que inciden en la forma en que se resuelven las controversias entre los derechos políticos electorales del ciudadano y los usos y costumbres.

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.

Del conflicto surgido de 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 Estatal Electoral, ad-

<sup>282</sup> Inciso adicionado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 01-07-2008.

<sup>283</sup> Párrafo adicionado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 01-07-2008

virtiéndose de sus contenidos la importancia de considerar el derecho consuetudinario 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 Fe-

deración, 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 ju-

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.

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.

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 en 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”. Ante lo anterior, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral acordó que no procedía cambiar el régimen electoral de Santiago Yaveo, reite-rándose 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.

Posteriormente, 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 político-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 2001 confirmó el decreto de la legislatura, exponiendo:

... 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 pues-

to 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-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.

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.



Tlacolula, *Historia del arte de Oaxaca. Arte prehispánico*. Coord. de Margarita Dalton Palomo y Verónica Loera, Vol. I, Gobierno del Estado de Oaxaca-Instituto Oaxaqueño de las Culturas, 1997, 378 págs.

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 no estarían en condiciones de saber si se vulnera el derecho consuetudinario, por lo que en los juicios de protección de los derechos político-electorales que ahora deban conocer las salas regionales en su caso 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 comunida-

des indígenas, cuyo reconocimiento se prevé en el artículo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debe mencionarse, que el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, en el año de 1998, también resolvió un asunto en esta materia:

**MUNICIPIO: SAN SEBASTIÁN TUTLA**

En San Sebastián Tutla, municipio en transición en 1998, el Instituto Estatal Electoral decidió cambiar su régimen de usos y costumbres 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 había ponderado adecuadamente a su entender los elementos que hacen a un municipio susceptible de regirse por el sistema de usos y costumbres, tal como lo establecía el artículo 110, del Código Electoral Estatal vigente 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. La trascendencia de la resolución radica en que se fundó en un convenio internacional que en términos del artículo 133 de la Constitución federal es ley suprema.

Resulta interesante observar en el asunto en comento que el municipio 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 que recaía en los partidos políticos<sup>284</sup> y no en las comunidades, circunstancia que actualmente se encuentra superada al disponer el artículo 260 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de actual vigencia, en el párrafo 2, lo siguiente: “2. 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

<sup>284</sup> Los recursos de revisión, apelación, e inconformidad previstos por el artículo 262, del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca*, vigente en esa época correspondía interponerlos a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 263, del Código en cita.

usos y costumbres, así como de todas las demás controversias que determine este Código y la Ley respectiva.”

## **LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEBERÍAN CONTAR CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA**

Además de los casos señalados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha conocido de impugnaciones relacionadas con pueblos indígenas de los estados de Tlaxcala y Chiapas.

Mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por ciudadanos del estado de Tlaxcala, se resolvió en el sentido de confirmar el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, que negó el registro a la fórmula de candidatos a presidentes municipales auxiliares en la población de Francisco I. Madero, municipio de Nanancamilpa, toda vez que el ciudadano recurrente no logró “desvirtuar” el hecho de que las elecciones en dicha población se realizan mediante un procedimiento electoral consuetudinario con reglas propias para la renovación de sus autoridades, diferenciadas de aquéllas que aplica el Instituto Electoral, en el entendido de que el principal órgano de consulta es la Asamblea General Comunitaria, siendo el caso que ésta decide la integración de sus autoridades con base en sus tradiciones.

En el caso del estado de Chiapas, la Sala Superior del TRIFE, confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Chiapas, que canceló el registro y sustitución de candidato a diputado suplente del XXI distrito electoral con cabecera en Nejapa, solicitada por el PRI; la cancelación se dio porque el registro que el partido solicitaba correspondía a un municipio de población predominantemente indígena y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37, párrafo 1º, fracción XV, del Código Electoral de Chiapas, en los distritos o municipios con población predominantemente indígena los partidos políticos preferirán registrar a candidatos indígenas previo proceso de selección interna en el que se respeten sus tradiciones, usos y costumbres; el promovente no acreditó que era indebida la sustitución y que tenía un mejor derecho que el candidato registrado por el partido político.

A este respecto conviene mencionar que cada vez es más factible la participación de los pueblos indígenas en la integración de los órganos de representación tanto estatales como a nivel federal, como se expone en el apartado siguiente.

Con relación a las acciones afirmativas para ciudadanos indígenas, debe destacarse el caso de Filemón Navarro Aguilar, quien recurrió al JDC para defender su derecho a ser incluido en la lista de diputados por el principio de representación proporcional, durante el proceso electoral federal 2008-2009, correspondiente al partido de la Revolución Democrática. Dicho partido contempla en sus estatutos las acciones afirmativas de género, joven, indígena y migrante.

El mencionado ciudadano presentó su candidatura ante el órgano partidista, solicitando ser considerado para tal acción afirmativa [“hombre (indígena)”]. Sin embargo, no se atendió favorablemente la solicitud, por lo cual recurrió al acto de exclusión vía el recurso de inconformidad. Al resolver este medio intrapartidista, se declararon infundados los agravios que hizo valer, bajo el argumento de que no existía documental que acreditara la personalidad con la que se ostentaba dicho ciudadano “ya que su simple dicho carece de valor probatorio”.

Inconforme, recurrió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya Sala Superior conoció del asunto en el SUP-JDC-466/2009, que resolvió el 13 de mayo de 2009.

En dicho asunto, Filemón Navarro Aguilar señaló que la autoridad partidista de manera infundada entró al estudio de hechos no planteados e insistió en exigir la comprobación de la calidad con la que se ostentaba, lo cual no era un requisito estatutario ni establecido en la convocatoria. Además, en su opinión vulneraba el contenido del artículo 2º de la Constitución federal, en lo relativo a que “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplica las disposiciones sobre pueblos indígenas...”. En consecuencia, consideró que la autoridad partidista no tenía facultades para negarle el registro, toda vez que había cumplido con los requisitos constitucionales. Asimismo, en su impugnación presentó los posibles escenarios para la asignación de la posición que correspondía a la acción afirmativa que hacía valer en la lista circunscripcional correspondiente.

En la resolución el Tribunal Electoral sostuvo que asistía la razón al ciudadano indígena y que la resolución partidista carecía de congruencia, pues sus razonamientos estaban dirigidos a establecer que Filemón Navarro Aguilar no había acreditado ser representante de algún pueblo indígena ni tampoco tener vinculación con alguna comunidad indígena asentada en el territorio. Y que en todo caso, debía otorgarse al ciudadano la posibilidad de demostrar la calidad con que se ostentaba.

La sentencia revocó la resolución partidista y ordenó el dictado de una nueva en la que sólo determinara si la exclusión de Filemón Navarro Aguilar de la lista de candidatos plurinominales estuvo o no ajustada a derecho, otorgándosele para ello un plazo de tres días hábiles.

En cumplimiento de dicha sentencia, el instituto político dictó nueva resolución en la cual denegó la pretensión del actor de ser incluido como candidato a diputado federal por el principio de representación proporcional, en la Cuarta Circunscripción. Ante la nueva negativa, Filemón Navarro Aguilar promovió el SUP-JDC-488/2009, que fue resuelto el 10 de junio de 2009 por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.

En la sentencia se consideró que la resolución impugnada era ilegal, entre otras razones porque a) se efectuó una incorrecta valoración de las pruebas exhibidas; b) se exigieron requisitos no establecidos ni en la convocatoria ni en la normativa interna del Partido de la Revolución Democrática, y c) concluyó erróneamente que había una facultad discrecional en la designación de candidaturas reservadas.

En la sentencia se resaltó que la elección o designación interna de los candidatos, aunque sea por medio de órganos políticos y no mediante mecanismos de democracia directa, debe estar apegada a la normatividad partidista, sobre todo de aquellas reglas que generan obligaciones precisas para la postulación de candidatos y las que tutelan los derechos de los militantes a acceder a alguna candidatura. Sobre el particular, se consideró que la reserva de las 200 candidaturas no autorizaba al órgano partidario a realizar una designación de candidatos con base en su prudente arbitrio, sino que estaba compelido a constatar que los aspirantes colmaran los requisitos exigidos, a valorarlos correctamente y conforme a ellos, a realizar la designación respectiva, observando al mismo tiempo las acciones afirmativas de género, joven, indígena y migrante, atendiendo a las bases estatutarias.

De igual manera, se sostuvo en la sentencia que era ilegal la determinación consistente en que las pruebas aportadas por Filemón Navarro Aguilar carecían de eficacia para demostrar su calidad de indígena o la representación indígena o, en otro extremo, eran extemporáneas. La ilegalidad se determinó considerando, en la sentencia SUP-JDC-466/2009, el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación había señalado que la exclusión de ciudadanos indígenas sobre la base de que no había demostrado tal calidad al registrar su

precandidatura era contraria a derecho porque la convocatoria respectiva no exigía la acreditación de ese extremo al formular tal solicitud.

La Sala Superior revocó la resolución partidista y en plenitud de jurisdicción procedió al examen de las pruebas presentadas, entre las que destacaban diversas constancias originales expedidas por integrantes del consejo directivo del Consejo Indígena y Popular de Guerrero; de la organización civil Frente Popular Revolucionario (FPR), y del comisario municipal constitucional de la comunidad de Totomixtlahuac, municipio de Tlacoapa, Guerrero. De tales probanzas se arribó a la conclusión de que Filemón Navarro Aguilar sí acreditaba la calidad de indígena.

En dicha resolución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hizo mención de diversos instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación Racial, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, cuyo estudio permitió concluir que si bien no existe una definición universal de indígena, ni se advierte la exigencia de una prueba especial de la calidad subjetiva de indígena ni de ser representante de comunidades indígenas para efectos de aplicar las normas garantistas a favor de dichos grupos minoritarios, se puede colegir que la calidad de indígena se sustenta en los siguientes elementos:

- a) Libre identificación como miembro de un pueblo indígena a nivel personal, así como una aceptación clara por parte de la comunidad como miembro suyo.
- b) Continuidad histórica con otras sociedades similares.
- c) Fuerte vínculo con su territorio, así como con los recursos naturales circundantes.
- d) Sistema social, económico o político bien determinado.
- e) Idioma o lenguaje, cultura y creencias diferenciados.
- f) Decisión de conservar y reproducir sus formas de vida y sus sistemas ancestrales por ser pueblos y comunidades distintos.
- g) Trabajo colectivo, como un acto de recreación, servicio gratuito, como ejercicio de autoridad; ritos y ceremonias, como expresión del don comunal; el consenso en la toma de decisiones.

Una vez concluido lo anterior, la sentencia del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación entró al análisis de la normativa interna del Partido de la Revolución Democrática, de lo cual concluyó que en dicho instituto se regula y aplica la acción afirmativa indígena como mecanismo que garantiza, entre otras cosas, la inclusión de los indígenas en las postulaciones de candidaturas a los cargos de elección popular que postule dicho instituto político. Así, al haberse determinado la calidad de indígena de Filemón Navarro Aguilar se estimó necesario determinar la manera en la cual debía operar dicha acción afirmativa, el número mínimo de candidatas indígenas, la posición en la que deben ser colocados y, en su caso, lo concerniente a la prelación entre los candidatos.

Después de un exhaustivo estudio, en la sentencia SUP-JDC-488/2009, el TEPJF sostiene que el número mínimo de candidaturas indígenas es de tres, que deben atender una distribución equitativa en la lista de las 40 candidaturas regionales, en el caso, incluidas en bloque de 10 posiciones de la lista. Derivado de ello, se ordenó al partido político y se vinculó al Instituto Federal Electoral para que se verifique la inserción del actor como candidato indígena en el primer bloque de 10 de la lista de diputados plurinominales,<sup>285</sup> con los ajustes que en derecho procedieran.

Finalmente, luego de tales incidentes de incumplimiento de sentencia, la fórmula encabezada por Filemón Navarro Aguilar, con el ciudadano Cayetano Díaz como suplente, quedó registrada en el número siete de la lista circunscripcional correspondiente.

A partir del 11 de febrero de 2005 el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en los que se divide el país para su utilización en los procesos electorales de 2005-2006 y 2008-2009. En este proceso de distritación, se tomó en cuenta a la población indígena como un criterio para la conformación de los distritos electorales. Como resultado de este proceso, existen 28 distritos electorales indígenas, esto es, distritos en los cuales la población indígena representa 40% o más de la población.<sup>286</sup>

<sup>285</sup> En dicho asunto emití un voto concurrente en el cual expresa que para hacer realidad el espíritu pluricultural de la Constitución mexicana, "la primera inclusión del candidato indígena se tendría que hacer en la posición cinco del primer bloque; la segunda en el diez del segundo bloque y la tercer, en la posición quince del tercer bloque [...pues...]. Bajo esa perspectiva, es muy probable que alguno de los candidatos registrados por medio de la acción afirmativa indígena podrían tener mayores posibilidades de ser asignados a una diputación federal. La esperanza de esta inclusión sólo está en el PRD actualmente, lo cual lo obliga a actuar en consecuencia, sin dejar de reconocer su mérito por tener esta disposición".

<sup>286</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 17 de agosto del 2004.

Sin embargo, la distritación federal no garantiza que los representantes de esos distritos sean indígenas, pues las designaciones se hacen en el seno de los partidos políticos, por lo que es necesario que las poblaciones indígenas cuenten con representación en el gobierno, ya que al obtener un proceso de autonomía, autodeterminación y homogeneidad, existe una nueva forma de relación y realización ante el estado, le deberán ser reconocidos (además de sus autoridades tradicionales), representantes políticos legítimos de sus poblaciones ante los parlamentos locales y la Federación.

Bisch Meyer señala:

No se puede concebir un sistema de representación democrática, si no existe un sistema integrado por diferentes etnias, por otros sub-grupos, que conlleven a formar una sola asamblea parlamentaria. Durante varios siglos los indígenas mesoamericanos han logrado mantener sus usos y costumbres, sin embargo, su presencia en los espacios políticos sigue siendo extraña y restringida.

En el caso de México, aunque los pueblos indios han tenido un importante peso en la configuración de la identidad cultural, el mestizaje político aún no se ha dado. Este mestizaje, tan caro para los pueblos indios, ha sido concebido por Bonfil Batalla (1989) como parte de una democracia racial que es necesario construir.

¿Qué significado tiene esta lucha para la construcción de un nuevo proyecto político y cultural en México? Los indígenas emergen como un nuevo sujeto político que reclama sus derechos como pueblo, lejos de la visión preciosa que de nuestro pasado indígena se tiene en la historia mexicana, exigen el reconocimiento de su autonomía cultural, política, económica y jurídica, así como el abandono de la política cultural que los ha mantenido en un estatus de inferioridad ante el proyecto occidental de civilidad.

Si bien existen sujetos que los representan en el Congreso y se forman comisiones para estudiar asuntos indígenas, también es cierto que no existe una plena representación, ya que los pueblos indios reclaman mantener viva la conciencia colectiva de su identidad como pueblo y su contribución a la elaboración de productos culturales que den sentido a sus vidas, tener conciencia social e histórica de la identidad cultural, que en el plano individual conserve

las tradiciones y prácticas religiosas, las formas de vestir, en algunos casos el habla y en otros la estructura lingüística y fonética, los valores, y otras condiciones que fincan las bases de un pueblo. Sólo de esta manera se podrá construir una verdadera democracia, cuando ambos proyectos culturales dialoguen para construir un solo proyecto de nación, es decir, buscar una dignidad dentro del propio Estado y relacionarse en un nivel distinto con las demás instancias de gobierno. Al indígena se le debe respetar como ciudadano mexicano, como integrante de una nación que ejerce su derecho a participar a cargos de elección popular, no sólo para votar, sino para poder ser votado y llevar de manera directa la expresión fiel y autónoma de su propia identidad como pueblo indio.

Esta expresión se encuentra en las declaraciones en la Mesa de San Andrés:

...necesitamos construir un país donde todos quepamos( ... ) jamás renunciaremos a ella y la posibilidad de heredar a nuestros hijos la esperanza de un México armonioso entre los pueblos que la conforman entre sí y con la naturaleza ( ... ) los regímenes liberales que negaron la existencia de los pueblos y no nos reconocieron plenamente los derechos ciudadanos.

## La exigencia de un gobierno representativo de las poblaciones indígenas

El gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero, en que toda participación aun en las más humildes de las funciones públicas es útil; el que por tanto debe preocuparse por que la participación en todo sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad, y que, finalmente, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte de la soberanía. Lo ideal es el gobierno representativo.<sup>287</sup>

Este tipo de gobierno es el que exigen los pueblos indígenas, un gobierno que realmente represente a la nación o a una porción muy numerosa de ella por medio de diputados que nombra periódicamente, poder supremo de inspección e intervención, poder que en toda Constitución debe residir en alguna parte. Es esencial que la supremacía práctica en el Estado resida en los representantes del pueblo. Este gobierno tiene males y peligros positivos que pueden reducirse a dos:

<sup>287</sup> John Mill Stuart, *Del Gobierno Representativo*.

- a) La ignorancia y la incapacidad generales del cuerpo representativo, o para hablar con más propiedad, la deficiencia de sus capacidades intelectuales.
- b) El peligro de que este cuerpo no se halle bajo la influencia de intereses no identificados con el bienestar general de la comunidad.

Actualmente los indígenas no encuentran una plena representación en el gobierno. El profesor Cutberto Cantorán Espinosa, diputado de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, miembro de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante la Cámara de Diputados, una iniciativa el 15 de diciembre de 2002, en la que aduce que

...miles de indígenas votaron en la elección pasada, miles de ellos también reforzaron las filas de algunos partidos y muchos más lograron sostener a muchos distritos uninominales, estamos obligados a darles la oportunidad de tener representantes directos en esta cámara. Pocas, muy pocas, han sido las iniciativas que en este aspecto se han dado en los últimos 10 años y todas han sido desestimadas...

Tenemos 500 diputados en el Congreso de la Unión, y por otra parte tenemos el 12% del total de la población que es indígena repartida entre 56 etnias. Para que este 12% esté representado en el congreso se necesitan aproximadamente 56 diputados, lo que equivaldría a igual número de etnias, o en su caso dos o más posiciones por etnia mayoritaria; entonces, y hasta entonces, podríamos decir que todos los mexicanos estamos representados en el Congreso. Varios indígenas -desde su circunscripción plurinominal- podrían arribar como legisladores para adecuar algunas inquietudes por la vía legislativa.

Por lo que propuso un proyecto de decreto con una adición al artículo 54 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: elevar a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de postular candidatos a diputados indígenas por el principio de representación proporcional, asignándoles los primeros cinco lugares de cada lista regional en las cinco circunscripciones plurinominales, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 54.**

Fracción 1.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que por lo menos los 5 primeros candidatos de cada una de éstas, representan a cada una de las etnias existentes en la circunscripción electoral plurinominal y que participa con los candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales.

Esta iniciativa, que se turnó a la comisión de puntos constitucionales y se instruyó su publicación integral en el Diario de los Debates y en la Gaceta parlamentaria,<sup>288</sup> se considera un avance para que se unan otras iniciativas y permita una reforma constitucional que otorgue representación política en el Congreso de la Unión a las minorías indígenas.

Es pertinente citar que el sistema de representación existe en otros países latinoamericanos, como Ecuador,<sup>289</sup> donde los indígenas tienen participación ante el gobierno al contar con diputados que desempeñan el cargo de diputados indígenas. Es de subrayar la intervención de los diputados indígenas, doctora Nina Pacari y Gilberto Talahua, el 2 de febrero de 2001, al solicitar ante la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, y coordinadora del Decenio Internacional para los Pueblos Indígenas, Ginebra, Suiza, Mary Robinson,<sup>290</sup> su actuación ante la terrible violación de los derechos humanos de que eran objeto pueblos indígenas por parte del Ejecutivo de ese país.<sup>291</sup>

<sup>288</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año VI, número 1154, martes 17 de diciembre de 2002.

<sup>289</sup> La Constitución de Ecuador de 1998 establece en el Título XI. De la Organización Territorial y Descentralización, lo siguiente:

Artículo 224. El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

Artículo 228. Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Artículo 241. La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley.

<sup>290</sup> <http://www.tlahui.com/politic/politi01/politi11/ec11-6.htm>

<sup>291</sup> En los antecedentes de la misiva señalaron, entre otros, los siguientes:

Diversas organizaciones indígenas, estudiantiles y de trabajadores del Ecuador iniciaron protestas y movilizaciones pacíficas desde los primeros días del año 2001 en contra de las continuas y duras medidas de austeridad tomadas por el gobierno nacional, implementadas en cumplimiento de la Carta de Intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional. Estas protestas comenzaron luego de un año de intentos fallidos de dialogar con el gobierno. El 26 de Enero las organizaciones indígenas (CONAIE, ECUARUNARI, FEINE, FENOCIN Y AFILIADOS DEL SEGURO SOCIAL CAMPESINO) convocaron a una movilización indígena nacional e iniciaron marchas pacíficas de comunidades de base desde diferentes lugares del país hacia Quito, así como otros actos de protesta en diferentes ciudades del país. El gobierno del

Con estas actuaciones valoramos que al representar este grupo de personas a los indígenas no solamente se limitan a actuar en el ámbito nacional sino inclusive ante las instancias internacionales, toda vez que defienden los intereses de los indígenas ecuatorianos con esa representación étnica que les confiere la Constitución.

---

Ecuador ha respondido con violencia y represión a estas movilizaciones, dispersando a los indígenas en las carreteras con bombas lagrimógenas, disparos y obligándolos a que no utilicen medios de transporte para asegurarse que caminen hasta la capital de la República. El Alcalde indígena de Cotacachi, Economista Auki Tituaña, de inmenso prestigio local e internacional, por sus ejecutorías públicas, ha auspiciado la conformación de una Comisión de Facilitación del conflicto, la misma que espera la reacción positiva del gobierno nacional.

Las protestas indígenas son el resultado de toda una historia de discriminación, abandono y pobreza masiva, especialmente sufrida por los pueblos indígenas. En los últimos años, Ecuador ha vivido reiteradas crisis sociales. Hoy por hoy el país tiene una de las tasas más altas de desigualdad en la distribución de la riqueza en el mundo. La población indígena representa aproximadamente el 40% de la población, pero se encuentra en el extremo más pobre de esa desigualdad: solamente posee el 3% de los medios de producción y vive con un promedio de US\$ 2 diarios. La pobreza en el país ha llegado a niveles nunca antes vistos: se considera que el 70% de la población está bajo la línea de pobreza, y de entre ellos, un 20% son indigentes. Como es de suponer, las condiciones de los pueblos y nacionalidades indígenas constituyen los extremos más alarmantes de estas cifras.

Estos pueblos y nacionalidades sufren una terrible limitación de participación y representación política. Menos del 3% de los miembros del Congreso Nacional son indígenas, no hay ni un solo indígena en el Gabinete Ministerial. Muchos de los espacios oficiales y medios de comunicación no tienen sus puertas al diálogo o a una participación activa de este sector de la población. Para ellos, uno de los pocos recursos para expresar sus opiniones, ser escuchados y participar en la vida política del país termina por ser una movilización masiva hacia la capital...

## COROLARIO

En el estado de Oaxaca coexisten dos órdenes jurídicos distintos, la costumbre jurídica y las leyes locales y federales, que muchas veces le son ajenas, así como los problemas de incompatibilidad entre dichos órdenes. Por otro lado, los pueblos indígenas han ido conformando un conjunto de reglas que hacen posible identificar lo que está permitido, lo que está prohibido y las normas de observancia obligatoria.

Algunos grupos indígenas han tratado de armonizar su costumbre jurídica indígena con el derecho nacional, es decir, la costumbre en algunos casos viene a complementar al derecho. En tales condiciones, concluimos que en la actualidad no existe conflicto entre el derecho positivo y el derecho consuetudinario, sino, por el contrario, domina más bien una complementación. Ésta se observa en los ámbitos del litigio, pues la autonomía que el Estado permite, funciona de manera alternativa, lo que resuelve las tensiones locales; así como en la garantía de ejecutar órdenes externas oficiales (por ejemplo, multas, cooperaciones, y otras); y en otros ámbitos de la organización local, como las asambleas.

La insistencia en actas y oficios aparece como requerimiento impuesto por el mismo grupo, como una forma de legitimar sus decisiones. Por lo que lejos de una oposición, dan cuenta de un acomodamiento de prácticas legales oficiales al ámbito de lo jurídico-político local.

En este sentido, si la justicia que administran las autoridades tradicionales es respetada y aceptada por los miembros de la comunidad, es indiscutible que nos encontramos ante un verdadero sistema jurídico eficaz, como Kelsen lo ha dicho muchas veces, y parece haber sido aceptado por la teoría jurídica contemporánea: un sistema jurídico existe cuando es eficaz. Y lo es cuando la mayor parte de las normas que la integran, la mayoría de las veces, son efectivas. Un sistema eficaz es válido, y las normas que lo integran son válidas precisamente porque pertenecen a un sistema válido, que lo es por ser eficaz.<sup>292</sup>

Actualmente no existe una debida representación de los pueblos indígenas a los que es necesario reconocerles su autonomía, autodeterminación y homogeneidad como pueblos integrantes de esta gran nación, no como un grupo minoritario, sino un grupo que emerge como nuevo sujeto político que exige formar parte de ese gobierno que lo representa, que pretende mantener viva

<sup>292</sup> Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, p. 201-224.

la conciencia colectiva de su identidad como pueblo y su contribución a la elaboración de productos culturales que den sentido a sus vidas, tener conciencia social e histórica de la identidad cultural, que en el plano individual conserve las tradiciones culturales, sociales, políticas y prácticas religiosas, condiciones que fincan las bases de un pueblo.



Población rural ejerciendo el sufragio en Oaxaca.