

*Entre lo propio
y lo ajeno*

**El Sistema Electoral
Consuetudinario
en el estado
de Oaxaca**

Francisco López Bárcenas

ENTRE LO PROPIO Y LO AJENO

*El Sistema Electoral Consuetudinario
en el Estado de Oaxaca*

Francisco López Bárcenas
Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

*“Entre lo propio y lo ajeno” El Sistema Electoral
Consuetudinario en el estado de Oaxaca.*

© Francisco López Bárcenas.

Primera edición, junio de 1998.

Registro en trámite.

Editado por el Centro de Estudios Antropológicos,
Científicos, Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos
“Ce-Acatl”, A.C. Ingenio de Zacatepec 134, Colonia
Rinconada Coapa, México 14330, D.F. Teléfono y fax:
(5) 594-7516. Correo electrónico: ceacatl@laneta.apc.org

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO

“Desde antes del establecimiento del sistema federal, los pueblos del Estado han tenido la costumbre democrática de elegir por sí mismos a los funcionarios, que con el nombre de alcaldes y regidores cuidaban de la policía, de la conservación de la paz y de la administración de los fondos comunales. (...) Restablecida la Federación, los pueblos han recobrado no solo sus Ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho de elegirlos conforme a sus antiguas costumbres, quedando así organizada la administración local de las municipalidades, de una manera, que lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración general del Estado”.

*Benito Juárez García,
Gobernador de Oaxaca,
en la exposición al Soberano Congreso del Estado
al abrir sus sesiones, el 2 de julio de 1848.*

** Pola, Ángel, Exposiciones (cómo se gobierna): Benito Juárez, Tomo I, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987, pp. 159-160.*

Presentación

¿Usos y Costumbres o Gobierno Indígena?

Los derechos políticos constituyen una de las principales asignaturas pendientes en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Oaxaca ha inaugurado el camino de legislación al respecto a través de modificaciones a su Constitución y al *Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales* (CIPPEO), pero no ha logrado resolver la problemática de fondo. Si bien el CIPPEO ha reconocido las elecciones de autoridades municipales mediante el procedimiento de usos y costumbres, en muchos casos tan diversos como los propios pueblos y ha reconocido el derecho a la diferencia tanto en el procedimiento como en la duración de las autoridades municipales, aún quedan sueltos aspectos estratégicos de los derechos políticos como lo son la nueva distribución competencial para las autoridades indígenas y las formas de representación política regional y estatal que permita hacer vigentes los derechos políticos culturalmente diferenciados

más allá del municipio, esto es, en la región y en el estado. Es por ello que no puede concebirse el reconocimiento pleno de los derechos políticos indígenas al margen de una reforma global del Estado que pase por el reconocimiento del derecho nodriza: la autodeterminación y la autonomía de los pueblos. Con toda su carga innovadora, la reforma oaxaqueña corre el riesgo de encasillar los derechos políticos indígenas como un asunto de procedimiento, de “formas de elección, designación y nombramiento de autoridades” cuando en realidad constituyen también una agenda sustantiva respecto a formas y medios de concebir y ejercer el poder, de articulación entre lo local y lo regional, de facultades y capacidades de decisión de dichas autoridades, de modos diferenciados de construcción de la legitimidad y la legalidad, de pluralización de las formas de la ciudadanía. La batalla jurídica corre paralela a la batalla de los conceptos. En la legislación oaxaqueña, única por su apertura en el país, persisten sin embargo lagunas, inconsistencias y contradicciones que muchas veces limitan los alcances sustantivos del reconocimiento de derechos. En materia electoral propiamente dicha ha sufrido en breve tiempo

modificaciones por estas mismas inconsistencias y ambigüedades. Ha tenido que reformarse el concepto de “sistema de usos y costumbres”, se ha tenido que abandonar la idea, presente en la primera reforma del CIPPEO, de que el sistema de usos y costumbres no era para elegir autoridades, sino sólo candidatos, se confunden con frecuencia autoridades comunitarias con municipales y “usos y costumbres” con “derecho consuetudinario”, se habla de “sistema electoral consuetudinario” y no de gobierno indígena. De muchas de estas inconsistencias y reconocimientos a medias nos habla ampliamente Francisco López Bárcenas en su trabajo *“Entre lo propio y lo ajeno”*.

La matriz de esta oscilación entre lo propio y lo ajeno, entre gobierno indígena y gobierno estatalmente legítimo nace de un reconocimiento incompleto de los derechos políticos de los pueblos indígenas constreñidos al procesalismo y excluidos hasta ahora del ámbito del ejercicio de derechos en un marco de autonomía. De autonomía de derecho, sólida, construida sobre sus propios pies y no sólo una autonomía de resistencia y sobrevivencia, de confinamiento.

Oaxaca ha hecho una importante contribución al debate jurídico y político del país poniendo de relieve que existen formas diversificadas de ejercicio de la política, la autoridad y el poder entre los pueblos indígenas: que la política no está al margen de la pluriculturalidad. Con la reforma a la Constitución del Estado y del CIPPEO se abrió una importante grieta en el pensamiento unicista que concebía la reforma del Estado sólo como un asunto de ciudadanos y no también de pueblos, como un coto privado de partidos y no de otras formas de ejercicio de la política, la representación y la ciudadanía. Con sus limitaciones, la experiencia oaxaqueña demostró que el reconocimiento de las formas diferenciadas de la política no era sólo una manera de terminar con la simulación, sino también con muchos de los conflictos post-electorales locales. Los datos al respecto son elocuentes. Esto es que la construcción de una gobernabilidad democrática para los pueblos indígenas pasa por el reconocimiento de sus derechos, por difícil que le sea al pensamiento dominante digerirlos y otorgarles la legitimidad que merecen. No obstante sus limitaciones, la reforma oaxaqueña es objetada fuertemente llegándosele a considerar sólo la manera de

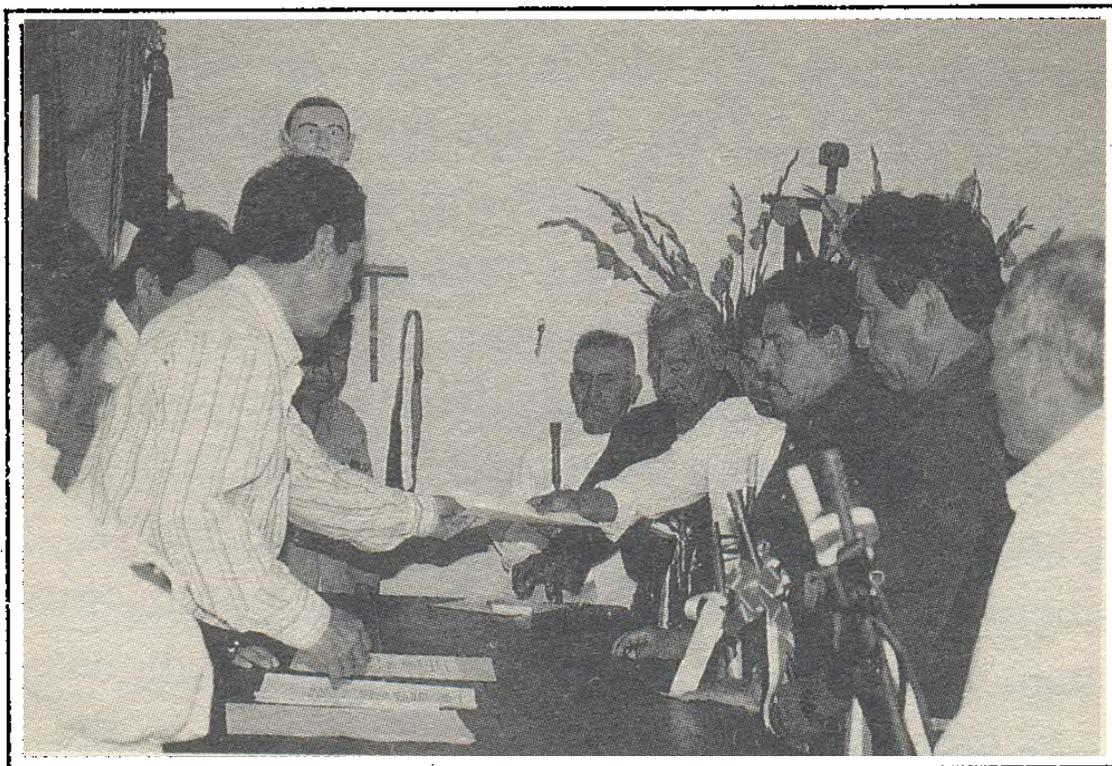
garantizar la reproducción de los viejos cacicazgos indígenas y negadora del ejercicio de las libertades ciudadanas fundamentales. Sin dejar de apreciar que puedan presentarse situaciones de este tipo puede afirmarse que son aisladas y que manifiestan no una naturaleza “antidemocrática o autoritaria de los gobiernos indígenas per se”, sino situaciones de crisis interna y cacicazgos tolerados y auspiciados por la cadena corporativa estatal. Nótese que siempre que se objeta el reconocimiento de derechos indígenas, aunque sólo sean de carácter procedimental, se hace un juicio sustantivista sobre el gobierno, la cultura y el pueblo indígena. A lo particular se le juzga como universal en textos sin derecho a contexto.

Esta crítica hace caso omiso del proceso histórico. Desconoce las luchas centenarias de comunidades, municipios y pueblos indígenas de Oaxaca por el ejercicio del poder local y contra los cacicazgos, del movimiento social que en muchos casos se asientan los gobiernos indígenas y de los medios de control que las comunidades tienen sobre sus autoridades. En fin, se resiste a reconocer que la ciudadanía puede ser también diversa sobre la base de un piso común de

derechos. Reconocer derechos significa construir las condiciones para ejercerlos, esto es, distribuir poder, local, regional y estatal. El reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos no puede correr al margen de sus derechos constitucionales estratégicos. No pueden tenerse autoridades y sistemas normativos propios sin un marco de autonomía y sin nuevas facultades para dichas autoridades. No es, por tanto, sólo un asunto de formas y procedimientos. Lo es también de sustancia. En política la línea recta es la excepción. El reconocimiento de derechos políticos ha empezado a plantearse, ha dejado de ser invisible, pero sigue siendo inasible, por ello es necesario sacarlos del confinamiento de lo procesal y colocarlos en lo sustancial. El sistema de “usos y costumbres” de Oaxaca es un paso importante en el país, pero sólo un paso. Falta mucho por recorrer el camino para convertir lo ajeno en propio y para tener en el país un orden democrático de la pluralidad política y la diversidad cultural. Una República de ciudadanos y de pueblos.

Pablo Enrique Yanes Rizo

Introducción



Cambio de bastones de mando. Santa Rosa Caxtlahuaca, Oaxaca. Foto: Francisco López B.

El Estado de Oaxaca tiene una amplia y variada composición étnica plural que lo distingue de las demás entidades federativas que integran el Estado mexicano. Entre las diversas culturas que en su territorio se localizan se cuentan los zapotecos, que representan el 31.18%; los mixtecos, el 27.38%; los mazatecos, el 14.59%; los mixes, el 10.01%; los chinantecos, el 5.62%; los chatinos, el 2.18%; los chontales, el 1.82%; los cuicatecos, el 1.59%; los triquis, el

1.36%; los chochos, el 1.10%; los huaves, el 0.90, los zoques, el 0.82%; los nahuas, el 0.59%, los amuzgos, el 0.54%; los tacuates, el 0.23% y los ixcatecos el 0.09% de la población catalogada como indígena.¹ Otra de sus particularidades es que, políticamente, su territorio se divide en 570 municipios, colocándolo como el Estado con el mayor número de municipios, de los cuales 378 tienen como habitantes mas del 30% de población indígena, 182 tienen menos del 30 % de población indígena y tan sólo 10 se puede decir que no la tienen. En porcentajes, el 66 % de los municipios tienen dentro de su población 30 % de indígenas, 32 % menos del 30% y solo el 2% carece de ella.²

Los 570 municipios oaxaqueños concentran un total de 7,210 localidades, de las cuales el 98.14% de ellas son rurales, entendiendo por tales aquellas cuya población es menor a 2,500 habitantes y solo

¹ *Los Municipios de Oaxaca*, Enciclopedia de los Municipios de México, Secretaría de Gobernación-Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1988, pp. 15 y 16.

² “El Municipio en la Consulta Nacional Sobre Derechos y Participación Indígena” en *Cuadernos del Instituto Nacional de Solidaridad*, Sedesol, México, 1997, p. 145.

el 1.86% son catalogadas como urbanas, por rebasar el anterior número de habitantes.³

Una de las características que distinguen a la población indígena de la que no lo es, son los sistemas de elección de autoridades, que han mantenido a través del tiempo, y han ido enriqueciendo con rasgos que adquieren por el contacto con otras culturas. Esto ha llevado a las comunidades a exigir al gobierno su reconocimiento legal, objetivo que han visto realizado en los últimos años, instituyéndose de esta manera el *sistema electoral consuetudinario*, también denominado *elecciones por usos y costumbres*. Para analizar el alcance real de la legislación del Estado en esta materia se han escrito las presentes líneas. Partimos de una exposición de los antecedentes de ella, después analizamos el contenido de la *Constitución Política del Estado* y del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales* del mismo. La primera porque establece de manera general el alcance de las normas en esta materia, la

³ *Anuario Estadístico de Oaxaca*, INEGI, México, 1995, p. 50.

segunda porque especifica a las primeras y regula el procedimiento de elección.

Con esto pretendemos encontrar el verdadero sentido y alcance jurídico de esta legislación, creando un instrumento que sirva a los interesados, pueblos indígenas y autoridades estatales electorales, facilitando el uso adecuado de la legislación y proponer reformas en lo que sea necesario para el reconocimiento pleno de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

El objetivo no es fácil porque, como los lectores podrán darse cuenta, la materia política es una de las que más reticencias ha encontrado en el poder legislativo del Estado para su reglamentación. Las actuales disposiciones acerca de ella indudablemente reflejan negociaciones y acuerdos en donde sólo han estado representados los partidos políticos y muy pocas organizaciones indígenas han podido participar en él, siempre de manera indirecta. Pero por difícil que el problema se presente el análisis de la legislación no puede seguir esperando. Así que comencemos.

I. Los Antecedentes



*Asamblea Comunitaria en Chiquihuitlán, Oaxaca.
Foto: JAM-Ce-Acatl.*

El día 9 de agosto de 1990, el gobernador del Estado presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos indígenas. En ella se incluía la adición de una fracción V al Artículo 39 que decía:

*La ley respetará las prácticas democráticas de las comunidades indígenas y protegerá sus tradiciones.*⁴

En esta disposición no se especificaba claramente que eran las prácticas democráticas electorales las que se pretendía respetar. Así lo entendió la legislatura estatal pero tampoco enmendó el error, limitándose a pasar esta adición al artículo 25, referido a los procesos electorales, donde quedó plasmada en los siguientes términos:

*En la ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas.*⁵

Tres años permaneció esta disposición constitucional sin que ninguna otra ley se ocupara de reglamentarla. Fue hasta el 23 de noviembre de 1993 cuando en la *Ley Orgánica Municipal del*

⁴ Acevedo María Luisa y María Teresa Pardo, "Reformas Constitucionales y Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de Oaxaca", *Cuadernos del Sur*, Núm. 4, Oaxaca, México, Mayo-agosto de 1993.

⁵ Decreto Núm. 86, *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Extra, Tomo LXXII, 29 de octubre de 1990.

Estado se incluyó una referencia al tema. En el artículo 25 de esta Ley, ubicada en el capítulo denominado “De la Integración del Ayuntamiento” se estableció que:

Las elecciones municipales tendrán lugar en la fecha que determine el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en las que se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades.

Ambas disposiciones, la constitucional y la legal se mantuvieron por mucho tiempo como letra muerta. En primer lugar porque la primera no dejaba claro que se refería a las tradiciones y prácticas democráticas utilizadas para elegir autoridades, mientras la segunda ordenaba que las elecciones municipales se realizaran en la fecha que otra norma jurídica, la del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales*, estableciera, cosa que sucedería aún cuando el artículo 25 de la *Ley Orgánica Municipal* no lo dijera. Asimismo, el respeto de las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades no fue

reglamentado, y por tanto no existieron reglas de procedimiento para ello. El 13 de mayo de 1995 se dio un paso trascendental al publicarse el *Diario Oficial del Estado* un decreto por el que se reformaba el artículo 25 de la *Constitución del Estado*. El numeral reformado, en su último párrafo incluía la siguiente disposición:

*La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.*⁶

Esta norma recogió en gran parte el contenido de sus dos antecesoras, aunque con algunas diferencias; especificó la protección legal de las tradiciones y prácticas democráticas electorales como un derecho colectivo, aclarando que las titulares de este eran las comunidades indígenas y amplió la referencia al *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Estado* que hacía la anterior *Ley Orgánica Municipal* a cualquier ley, con lo que el derecho quedaba a

⁶ Decreto Núm. 278, *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Núm. 19, Tomo LXXVII, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, mayo de 1995, pp. 1-2.

salvo, aún si ésta se abrogaba para sustituirlo por otra legislación electoral.

Como consecuencia de esta reforma se modificó el *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, introduciendo el libro IV, que abarcaba los artículos del 109 al 113 y se titulaba “De la renovación de los Ayuntamientos de Municipios por Usos y Costumbres”. En dichas normas se aclaraba, que sólo eran aplicables a los Ayuntamientos que renovaban sus Ayuntamientos por usos y costumbres, definía lo que se entendía por tales, autorizaba a los Ayuntamientos a registrar candidatos sin la intervención de partidos y establecía los requisitos necesarios para ser candidato. Lo lacónico de ellas obligó al Instituto Estatal Electoral a emitir varias directrices para llenar las lagunas que presentaba.

Esta legislación reguló sólo un periodo de elecciones municipales porque tanto la Constitución estatal como la legislación sobre esta materia fueron modificadas nuevamente. En el primer caso, se mantuvo el contenido del artículo 25 referido a la protección legal de las tradiciones

y prácticas democráticas, al cual nos hemos referido con anterioridad, agregándose un párrafo al artículo 98, para quedar en los siguientes términos:

Los concejales electos por el sistema de usos y costumbres también tomarán posesión en la fecha que refiere el párrafo anterior y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder de tres años.⁷

Siete meses después, también se reformó el libro IV del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado*, relativo a la elección de autoridades municipales por usos y costumbres.

Siendo esta última la legislación vigente en materia de participación política referida a pueblos indígenas, es la que a continuación se analiza. Para ello hemos organizado las normas jurídicas que la integran de la siguiente manera. En primer lugar

⁷ Decreto Núm. 153, *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Número 10, Tomo LXXIX, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 8 de marzo de 1997.

localizamos una parte de disposiciones generales, referida básicamente a definiciones de términos usados; entre los cuales se ubica la de derecho consuetudinario, procedimiento electoral consuetudinario, validez de las normas de derecho consuetudinario, procedimiento y actos que comprende el proceso electoral y órganos que los ejecutan. La segunda parte está referida a los Municipios cuya renovación de Ayuntamientos se rige por derecho consuetudinario; en donde se establecen las reglas para su clasificación; en la tercera parte se analizan los requisitos para elegir y ser electos por el régimen de derecho consuetudinario; la cuarta está dedicada a estudiar el procedimiento de elección en los municipios que se rigen por el derecho consuetudinario; la quinta a la convalidación del proceso electoral por los órganos electorales del Estado; la sexta a la solución de controversias y la séptima a la toma de posesión de las autoridades electas por usos y costumbres.

Dicho lo anterior pasemos al análisis de cada parte.

II. Disposiciones Generales



Foto: JAM/Ce-Acatl.

2.1 Definiciones

a). Derecho Consuetudinario

El título del libro cuarto en donde se regula la elección de autoridades municipales por el derecho consuetudinario se denomina “De la renovación de los Ayuntamientos que electoralmente se rigen por las normas de derecho consuetudinario”. De ahí que sea necesario, como principio de análisis, determinar que se entiende por derecho consuetudinario.

En el artículo 109 del propio *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca* (CIPPEO) se encuentra una definición legal, en los siguientes términos:

En este Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución particular, relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres.

Leyendo esta disposición encontramos que la definición en ella contenida está restringida sólo para efectos de la elección de Ayuntamientos en municipios indígenas, en otras palabras, más allá de la materia electoral, ninguna validez tiene esta definición y cualquier aplicación que se intente de ella en otras materias será nula. Más adelante determina que las normas del derecho consuetudinario son las disposiciones de “nuestra Constitución particular”, siempre que se relacionen con la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres. En los términos en que está redactada la disposición es confusa. En primer lugar porque hablar de normas de derecho es una redundancia, pues

cualquier sistema de derecho se compone de normas, sean orales o escritas, por lo que es más correcto hablar simplemente de derecho.

Más grave todavía es equiparar las normas de derecho consuetudinario a las de la Constitución en particular pues son dos cosas distintas. En efecto, mientras el derecho consuetudinario generalmente se refiere a un conjunto de normas legales de tipo tradicional, no escritas ni codificadas, distintas del derecho positivo vigente en un país determinado⁸, las normas que integran la Constitución del Estado son establecidas mediante actos del Poder Legislativo local, siguiendo el procedimiento establecido por ella misma y dentro de los límites establecidos en la Constitución Federal.

Se pueden establecer algunas diferencias entre el derecho consuetudinario y el derecho positivo. Una de ellas es la fuente de donde provienen, ya que mientras el derecho consuetudinario se refiere a un conjunto de costumbres reconocidas y

⁸ Stavenhagen, Rodolfo, y Diego Iturralde, (compiladores), *Entre la Ley y la Costumbre*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1990. p. 29.

compartidas por una colectividad, es decir, que surgen de ella misma, el derecho positivo estatal se compone de leyes escritas que emanan del Estado; de ahí deriva otra diferencia entre ellos, pues mientras el primero opera sin referencia al Estado, el segundo está vinculado estrechamente a él. Otra diferencia entre ellos sería que, mientras el derecho consuetudinario no constituye una esfera diferente o autónoma de la sociedad, ni necesita de un aparato administrativo específico para que lo aplique, el derecho positivo sí constituye una esfera propia y distinta del resto de la sociedad y tiene sus propias instituciones, especialistas y lenguaje de aplicación.⁹

Estas son algunas de las razones que nos llevan a afirmar que no es correcto equiparar las normas del derecho consuetudinario a las de la Constitución particular, pues por naturaleza son distintas. A menos que la expresión “nuestra constitución particular” se refiera a la estructura de las comunidades indígenas que forman parte de determinados municipios y no a la Constitución Política del Estado. Sin embargo, esta última

⁹ Ibid.

interpretación es bastante forzada ya que el CIPPEO regula la elección de Ayuntamientos municipales y no las de comunidades que, según la *Ley Orgánica Municipal*, no son electas sino designadas por los Presidentes municipales, pues legalmente son auxiliares.

b) Procedimiento Electoral Consuetudinario

Una segunda definición que se encuentra en la parte de disposiciones generales es la referida al procedimiento electoral consuetudinario, contenida en la fracción 3 del artículo 109. En ella se dice que:

El procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio.

Según esta disposición, el procedimiento electoral por el sistema de derecho consuetudinario comprende los actos que realicen tanto los ciudadanos de las comunidades que

integren un municipio que se rija por este sistema, como las autoridades encargadas del proceso; estos actos incluyen desde la selección de candidatos hasta la elección misma.

Una observación que nos parece importante realizar a esta disposición es que al señalar los actos ciudadanos dentro del proceso, los refiere a sus comunidades de origen y no a los municipios de los cuales éstas forman parte. Esto puede ser la puerta para que en un municipio existan tantos actos como comunidades, sobretodo en los municipios de composición pluriétnica. En estos casos todos los actos, aún siendo diferentes, compondrían el proceso electoral consuetudinario y ninguno podría ser tachado de invalidez.

2.2. Actos que Comprende el Procedimiento Electoral y Órganos que los Ejecutan

En la disposición anterior se hace referencia a los actos que componen el proceso y se mencionan algunos de ellos. Es en el párrafo 4 del mismo numeral en donde ya se les incluye, además de las

personas y autoridades facultadas para ejecutarlo. La fracción referida dice:

El procedimiento electoral comprende los actos que consuetudinariamente realizan los ciudadanos de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades municipales desde los previos, incluyendo la preparación, las propuestas de concejales, las formas de votación y escrutinio, hasta el cierre de la elección y la emisión de la declaración de validez.

De una lectura de esta norma se desprende que, para considerar a un acto parte del proceso de elección por el sistema electoral consuetudinario, en primer lugar debe referirse a la elección de las autoridades municipales y en segundo debe ser consuetudinario; en otras palabras, ningún acto que no se refiera a la elección de autoridades municipales puede ser considerado parte del procedimiento, menos si no es consuetudinario.

Más esta disposición no debe interpretarse literalmente porque puede prestarse a confusiones. Puede haber actos que por si solos no se refieran al proceso de elección de autoridades pero estén

ligados a otro que si lo está, y puede ser consuetudinario o no. De ahí que sea válido hablar de actos principales y derivados. Por ejemplo: levantar un acta de escrutinio y llevarla ante la autoridad correspondiente puede no ser ni electoral ni consuetudinario en sí mismo, pero se vuelve electoral y consuetudinario por estar ligado a la elección de autoridades y referirse al sistema consuetudinario. En este caso, también estos actos deben ser considerados parte del proceso electoral consuetudinario.

Asimismo, se enumeran los actos que comprenden el sistema electoral consuetudinario, mismos que se pueden clasificar en previos a la elección, electorales y posteriores a la elección. Entre los primeros se ubica la preparación del proceso y las propuestas de candidatos a ocupar dichos cargos; entre los segundos la votación, cualquier forma que asuma, el escrutinio y el cierre de la elección y dentro de los últimos la declaratoria de validez del proceso electoral.

La enumeración de actos electorales no es limitativa sino enunciativa, así se desprende del vocablo “incluyendo” que se encuentra antes de la

enumeración de ellos, además de que, como ya expresamos, también en el párrafo 3 del mismo artículo 109 se mencionan otros actos que también forman parte del proceso. Si el legislador decidió enumerar éstos fue sólo para especificar que no pueden faltar en un proceso, nada impide que existan otros. Hay que tomar en cuenta que tratándose de derecho consuetudinario es difícil conocerlos todos y por tanto también lo es su enumeración.

Por último, las personas facultadas para realizar tales actos son, en primer lugar, los propios ciudadanos del municipio, sus autoridades y órganos facultados por ellos mismos para participar en la elección y los órganos electorales del Estado, en lo que la propia ley determina.

Esto es importante porque así ninguna persona ajena a la comunidad, exceptuando a las que desempeñen cargo dentro de los aparatos del Estado, pueden participar válidamente en el proceso electoral; asimismo, ningún ciudadano del municipio en pleno goce de sus derechos puede ser excluido del proceso.

En lo que se refiere a las autoridades u órganos internos del municipio para participar en el

proceso electoral, también debe tomarse en cuenta que puede o no ser consuetudinario. Hay que tomar en cuenta que las sociedades evolucionan y modifican sus estructuras, proceso del cual no son ajenos los pueblos indígenas. Lo importante de este tipo de órganos es que los propongan los propios pueblos, los integren sus miembros y les sirvan para realizar sus elecciones por sus propios procedimientos.

Es de hacer notar que en esta fracción sí se habla de municipios y no de comunidades.

2.3. Ámbito de Validez del Proceso Electoral Consuetudinario

Un último tema de este apartado de disposiciones generales es el referido al ámbito de validez del proceso electoral consuetudinario. Antes de abordarlo es oportuno recordar que toda norma jurídica tiene como ámbitos de validez el material, espacial, el personal y el temporal. El primero se refiere a la materia que regulan, el segundo al espacio en donde pueden aplicarse válidamente, el tercero a las personas que deben ajustar su

conducta a tales normas y el último al tiempo que en que pueden aplicarse las normas.

La principal disposición sobre este tópico se encuentra en el párrafo 2 del mismo artículo 109 que dice:

Las disposiciones de este libro rigen el procedimiento para la renovación de los Ayuntamientos en municipios que observan normas de derecho consuetudinario.

De ella se desprende que su ámbito material es el electoral de manera exclusiva y más concretamente, las elecciones por el sistema electoral consuetudinario; el espacial son los municipios que previamente sean declarados para regir su elección de Ayuntamientos por este sistema, proceso que describiremos mas adelante; el ámbito personal incluye a todos los habitantes de los municipios que se rijan por este sistema, lo mismo que los órganos electorales y, el ámbito temporal, será únicamente el tiempo que dure el proceso.

III. Municipios cuya renovación de Ayuntamientos se rige por Derecho Consuetudinario



Juramento de nuevas autoridades comunitarias, Mazatlán Villa de Flores, Oaxaca. Foto: JAM/Ce-Acatl.

Para que un municipio pueda sujetar la elección de los miembros del Ayuntamiento por el sistema electoral consuetudinario tiene que reunir determinados requisitos, inherentes a su calidad de municipios indígenas; dicho en otras palabras, no cualquier municipio puede regirse por este

sistema, sólo aquellos que reúnan los requisitos exigidos por la ley electoral.

Tales requisitos se contemplan en el artículo 110 del CIPPEO, en el cual puede observarse una regla general, una específica y otra especial.

3.1. Regla General

La regla general se encuentra en la fracción I de la mencionada norma, en la cual se establece que serán considerados municipios de usos y costumbres

Aquellas que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos, de acuerdo a las constituciones federal y estatal, en lo referente a los Derechos de los pueblos.

Como en el caso referido a la definición del derecho consuetudinario, esta disposición es confusa. En primer lugar habla de “aquellas”, como si se refiriera a las comunidades que integran los municipios y no directamente a estos, enseguida prescribe que sólo podrán aspirar a

ejercer este derecho los municipios que hayan desarrollado instituciones y no que aún las mantengan, como sería lo correcto, para ser más preciso y no dar lugar a confusión alguna.

Mas allá de sus deslices gramaticales esta disposición puede dividirse, para su análisis, en dos partes. La primera se refiere a que sólo pueden elegir autoridades por el sistema electoral consuetudinario los Ayuntamientos que hayan desarrollado formas e instituciones propias, las cuales deben ser diferenciadas e inveteradas y contener reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de los ayuntamientos; la segunda se refiere a que tales instituciones se ajusten a lo que sobre la materia disponen las Constituciones Federal y Estatal. Veamos cuál es el alcance de lo que el poder legislativo aprobó.

a). Instituciones Electorales Indígenas

En palabras de Norberto Bobbio, una institución es la organización de una sociedad ordenada o, en palabras análogas, una sociedad ordenada por medio de una organización o un orden social

organizado.¹⁰ Si tomamos como base esta concepción de institución, podemos afirmar que una institución política electoral propia de un municipio será la forma concreta en que sus habitantes organizan la renovación de sus autoridades internas.

Una característica de esta institución es que no puede ser cualquiera, sino una propia. Comúnmente se entiende por tal algo que pertenece exclusivamente a una persona o cosa, a alguien o algo, sin embargo no es este el sentido con que el vocablo se usa en esta norma, pues los habitantes de varios municipios mantienen entre sus instituciones políticas similitudes, de ahí que si se usara el sentido literal de la palabra no podríamos determinar a cuál de ellos pertenecen de manera exclusiva. Además, una característica de los sistemas normativos indígenas es irse nutriendo de valores culturales que adquieren por la relación que mantienen con otras culturas. Aquí el vocablo “propio” hay que usarlo como aceptado por los habitantes del municipio de que se trate y diferente del establecido por la ley.

¹⁰ Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Segunda reimpresión, Debate, España, 1993, p. 20.

Lo anterior se corrobora si se relaciona con la siguiente característica que la ley exige para que la institución del sistema electoral consuetudinario pueda ser usada por determinado municipio para renovar sus Ayuntamientos, al decir tales instituciones deben ser diferenciadas e inveteradas. Algo es diferenciado cuando no guarda similitud con otra cosa de su misma naturaleza, o bien cuando conserva sus propios rasgos; lo inveterado, por su parte, es lo arraigado, y para este caso concreto, práctica suficientemente prolongada de determinado proceder. Así, una institución electoral consuetudinaria será diferenciada e inveterada cuando siendo distinta a la establecida por la ley electoral los habitantes del municipio la asuman como suya y la hayan practicado a través de su historia, independientemente de las modificaciones que haya sufrido con el tiempo.

Por último estas instituciones electorales deben contener reglas o procedimientos específicos para la renovación de los Ayuntamientos. Acertadamente, la ley no especifica cuáles deben ser las características de tales reglas o procedimientos, sino sólo las enuncia y deja que

los habitantes de cada municipio determinen cuáles son. No obstante ello, los actos deberán referirse a algunos de los enunciados con anterioridad como integrantes del proceso electoral. No es correcto dejarlos al arbitrio total de quienes los reconocen, pues en ese caso los municipios corren el riesgo de caer en el caos y entonces ya no estaríamos hablando de una institución social sino de la anarquía, cosa que el derecho no puede permitir, pues uno de sus fines es dar certeza a los actos de los ciudadanos y las autoridades.

b). Ajustarse a lo dispuesto en las Constituciones

La segunda parte de la norma que se analiza es una acotación de todo lo anterior, pues exige que las instituciones electorales consuetudinarias de la elección de Ayuntamientos, para ser válidas legalmente, deben estar de acuerdo a las constituciones, federal y estatal, en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas.

Una primera observación a esta disposición jurídica puede formularse mediante el dicho popular que expresa que lo que se da con una

mano se quita con la otra, ya que no tiene caso que en una parte se establezca como deben ser las instituciones para ser aceptadas y en otra se diga que deben ajustarse a lo que las constituciones establezcan sobre la materia; además, se supone que si una ley secundaria las regula es porque están contempladas en las normas supremas de la Federación y el Estado y si ahí no lo estuvieran simplemente serían nulas.

Pero el problema va mas allá, porque si la renovación de Ayuntamientos por el sistema electoral consuetudinario tiene que ajustarse a lo que establezca la Constitución Federal y estatal sobre la materia, hay un gran margen de maniobra en contra de estos procedimientos por la escasa regulación federal al respecto.

En efecto, la norma de la Constitución Federal relativa a pueblos indígenas que podría aplicarse en este caso es el artículo cuarto que dice:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos costumbres, recursos y formas específicas de

*organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.*¹¹

Si el procedimiento electoral consuetudinario debe estar de acuerdo a esta disposición podemos decir, que en ella se reconoce la existencia de pueblos indígenas y es el *Código de Instituciones políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca* la ley que protege el desarrollo de su cultura, usos, costumbres y formas específicas de organización social. Pero también caben muchas otras interpretaciones, más cuando en el artículo 116 de la Carta Magna, últimamente se ha introducido un párrafo que reza:

Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se

¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada), PGR-UNAM, México, 1994, p. 16.*

*realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.*¹²

Por cuanto se refiere a la Constitución del Estado no existe mayor problema porque el CIPPEO deriva precisamente de una disposición de ella, como ya se ha dicho con anterioridad.

3.2. Regla Específica

Una regla específica para determinar qué municipios se pueden regir por el sistema electoral consuetudinario en la elección de sus Ayuntamientos, está contemplada en la fracción II del ya citado artículo 110 del CIPPEO. En ella se establece que también serán considerados municipios por usos y costumbres:

Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el

¹² *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DXV, Núm. 16, Sección 1, México, 22 de agosto de 1996, p. 2.

municipio, u otras formas de consulta a la comunidad.

Esta disposición es más acorde con la realidad de los pueblos indígenas de Oaxaca. Se refiere en primer lugar a los regímenes de gobierno interno de los pueblos que integran algún municipio, lo cual es correcto, pues las elecciones precisamente se refieren a este tipo de gobiernos y no a otros. En estos casos, para que un municipio de los anteriores pueda realizar sus elecciones por el régimen electoral consuetudinario, debe sujetarse a dos reglas distintas que, como veremos enseguida, pueden reducirse sólo a una.

Un primer requisito es que se reconozca como órgano de consulta y designación de los cargos para integrar el Ayuntamiento, a la asamblea general comunitaria de la población que integra el municipio. Esta condición aparentemente tan clara encierra varias aristas. La primera de ellas es que se habla de órganos de consulta y designación y no de elección, como es la naturaleza del proceso que regula el *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado*, lo que es bastante distinto.

En efecto, por consulta generalmente se entiende el acto por el cual se pide la opinión de las personas y por designación hacer caer una responsabilidad en alguien sin consultar a quien va a afectar. Si comparamos estas definiciones con la de elección, que se refiere a un nombramiento por votación de quienes con ello se verán afectados, encontraremos que entre ambos términos existen muchas diferencias. Además de ello, si es un órgano de la asamblea general de la población es claro que no sólo es consulta y designación, sino de elección, pues en los primeros se entiende que se consulta para llevar a la asamblea una determinación y, en la designación, simplemente se nombra sin tomar en cuenta a los demás. En este caso no operaría ninguno de estos supuestos, pues la asamblea no informa a nadie, por no haber a quien hacerlo. Si ella está nombrando a sus autoridades, no es designación, sino elección.

Una segunda arista es la que se refiere a la asamblea comunitaria de la población que integra el Ayuntamiento. En municipios formados por población de un mismo pueblo indígena e integrados por una sola comunidad esto no presenta mayor problema. No sucede lo mismo

con municipios integrados por comunidades cuya población se integra por varios pueblos indígenas, por población indígena y mestiza, o por un solo pueblo pero cuyas comunidades se extienden más allá de los límites municipales. En estos últimos casos, la “asamblea comunitaria” de la población que conforma el municipio simplemente no podrá integrarse pues siempre existirá la posibilidad de que el resto de la población alegue no estar representada en la asamblea por no ser parte de sus usos y costumbres o bien, que quieran participar en ella personas ajenas al municipio, con lo cual los que se sientan agraviados podrán alegar intromisión indebida. Lo anterior nos lleva a concluir que esta norma sólo opera en los municipios integrados por una sola comunidad, de un mismo grupo indígena, que además coincida con los límites del municipio, lo que impide a muchos municipios con población indígena que no reúnan estos requisitos ejercer este derecho.

Además de ello, se refiere a los casos en que los procesos de selección de autoridades se realiza por asamblea general, lo cual también constituye otra restricción ya que no todos los pueblos utilizan ese método, hay quienes lo hacen a través de designación de las autoridades salientes,

sobretudo en los casos donde aún funciona el sistema de cargos, o bien la elección la realiza un grupo de caracterizados, por mencionar solo dos casos de los variados métodos de selección de autoridades.

Todos estos problemas pueden salvarse a través del último párrafo de esta norma legal que, junto a la asamblea general, establece que se pueden utilizar otras formas de consulta a la comunidad. Esta norma es general en el sentido que no establece cuáles formas pudiendo, ser cualquiera que los pueblos practiquen, pues es principio de derecho que donde la ley no distingue nadie puede distinguir.

Esta razón nos lleva a afirmar que las dos reglas establecidas en esta fracción pueden reducirse a una, pues si hubiera problema para cumplir las condiciones de la primera, se podrá alegar cualquier forma de elección, incluyendo la asamblea general para la selección de autoridades, con sólo fundamentarse en el último párrafo de esta disposición y no en el primero.

3.3. Regla Especial

Junto a la regla general y la específica existe una tercera, contenida en la fracción III del propio artículo 110 del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado*, que podemos llamar regla especial y que prescribe que pueden ser considerados municipios por usos y costumbres:

Aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

Es probable que al aprobar esta disposición el legislador haya pensado en aquellos municipios con población indígena que con el paso del tiempo habían abandonado sus propias normas para la elección de sus autoridades y quisieran volver a ellas, pero la norma legal aprobada es tan amplia que cualquier municipio, incluyendo aquellos cuya población no sea indígena, puede optar por regir la elección de sus autoridades por el sistema electoral consuetudinario. Para hacerlo será suficiente que esta decisión se tome en una asamblea comunitaria. La única condición que la ley contempla para que se reconozca la elección por el sistema consuetudinario en aquellos

municipios donde ya no se realizaban de esta manera o nunca se había hecho, es que la determinación se tome en asamblea general, a la que se alude como asamblea comunitaria. Esto en apariencia excluye a los municipios integrados por varias comunidades de uno o varios pueblos indígenas o con población indígena o mestiza; sin embargo, no existiendo un sistema de elección previo, los posibles electores se pueden poner de acuerdo para elegir un método de elección que sea aceptado por todos, con lo cual se salva el problema de no incluir a municipios integrados por varias comunidades, ya que al no haber disputa entre ellos no habrá conflicto que resolver y los órganos electorales del estado no tendrán razón para oponerse a que elijan a sus autoridades por el método que a los habitantes del municipio les convenga. Esto está relacionado con los requisitos que la ley electoral de Oaxaca exige para que un municipio pueda elegir a sus autoridades por el sistema electoral consuetudinario. Enseguida analizaremos los requisitos que la propia ley exige a los habitantes de tales municipios para elegir y ser electos por el régimen consuetudinario de elección.

IV. Requisitos para ser Electos y Elegir por el Sistema Electoral Consuetudinario

4.1. Requisitos para ser Electos

En el *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca* se señalan dos tipos de requisitos que deben cubrir las personas que aspiren a ocupar algún cargo por el sistema electoral consuetudinario, o bien que sin aspirar, sean propuestos por los habitantes del municipio en que habitan para ocupar algún cargo concejil dentro del Ayuntamiento. Los primeros requisitos están referidos a los que la Constitución del Estado determina y los segundos a los que establece la comunidad del Ayuntamiento que pretenden representar.

a). Requisitos referidos a la Constitución

Con relación al primer bloque de requisitos, el artículo 112, fracción I, del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales* establece que:

Para ser miembro de un Ayuntamiento de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario se requiere:

I. Acreditar lo señalado por los artículos 101 y 102 de la Constitución Particular.

Esta norma jurídica no establece ningún requisito específico sino remite a otra que los establece en general para todos los ciudadanos del Estado que están en edad de votar. De ahí que para saber cuales son los requisitos que se exigen para que un ciudadano pueda aspirar a un cargo concejil por usos y costumbres haya que consultar los mencionados artículos de la *Constitución del Estado de Oaxaca*, mismos que textualmente expresan:

ARTICULO 101. Para ser concejal del Ayuntamiento se requiere:

I. Ser ciudadano del Estado, en ejercicio de sus derechos y haber cumplido 18 años de edad;

II. Ser vecino del municipio donde se hace la elección o tener una residencia mínima de un año anterior del día de la elección;

III. Tener un modo honesto de vivir; y

IV. Por cada miembro del Ayuntamiento que se elija como propietario, se elegirá un suplente.

ARTICULO 102. No pueden ser electos miembros de los Ayuntamientos: los militares en servicio activo, ni el personal de la fuerza de seguridad pública del Estado.

Podrán serlo los servidores públicos del Estado o de la Federación, si se separan del servicio activo los primeros o de sus cargos los segundos, con ciento veinte días de anticipación a la fecha de las elecciones.¹³

Como puede verse es el artículo 101 el que establece los requisitos para ser candidato a concejal, pues el segundo lo que hace es determinar en qué casos no se puede aspirar a dicho cargo. Estos requisitos son exigibles para todos los candidatos, sin importar el procedimiento por el cual pretendan llegar al cargo.

¹³ Decreto No. 278, *Periódico Oficial del Estado*, 13 de mayo de 1995.

b). Requisitos referidos a la Comunidad

Con relación al segundo bloque de requisitos exigidos por el *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca* para ser electos por el sistema de usos y costumbres, el mismo artículo 112 en su fracción II establece que es necesario:

Estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad.

Esta disposición legal opera en el supuesto de que en determinados pueblos indígenas, además de los requisitos legales establecidos en la Constitución, requieran que se cumplan otros más, propios de sus sistemas normativos, como puede ser que la persona que vaya a ocupar el cargo resida en la comunidad, haya prestado servicio normalmente, o aún estando fuera de ella hubiera cooperado con su comunidad, que no ocupe ningún otro cargo civil o religioso, entre otros. No es que esta disposición legal en sí misma establezca otros requisitos que no se exijan a los candidatos a ocupar algún cargo de elección popular a través de los mecanismos establecidos

por el propio *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, sino que siendo un proceso *sui generis*, específico para pueblos indígenas, debe preverse que no se violen los principios que los sustentan. Es a través de esta prescripción jurídica como los pueblos indígenas pueden proteger sus sistemas propios de elección, ya que si alguna persona que no cumpliera con estos requisitos quisiera ocupar algún cargo, podría ser impugnada por cualquier ciudadano del municipio ante el órgano estatal correspondiente, quien tiene la obligación de resolver en favor de los inconformes conforme a esta disposición jurídica.

Como en otras partes de este capítulo de la ley electoral, aquí también encontramos que indebidamente se habla de derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad y no del municipio como es lo correcto, pues independientemente de que sea una o varias comunidades las que integren el municipio, se trata de elegir autoridades municipales. Con esto se sigue sustentando la tesis de que el sistema de elección por el sistema consuetudinario está diseñado pensando en aquellos municipios que se componen de una sola comunidad y de un solo

pueblo indígena, dejando fuera a aquellos que se presentan de dos o más comunidades indígenas, aún cuando sean del mismo pueblo indígena.

Mas allá de esto, se puede hablar de personas que estén en ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembros del municipio y no como miembros activos, pues no es posible hablar de miembros pasivos que estén ejerciendo sus derechos o cumpliendo sus obligaciones.

4.2. Requisitos para ser electores

Los anteriores son los requisitos para que una persona sea electa a un cargo dentro de un cabildo municipal por el sistema electoral consuetudinario. Nos corresponde ahora analizar los requisitos que la ley exige para que las personas puedan votar en este régimen. Estos se encuentran en el artículo 113 del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca* que establece lo siguiente:

Son electores en los municipios de usos y costumbres todos los habitantes de los mismos que estén en el ejercicio de sus derechos y obligaciones constitucionales en lo referente a

los derechos de los Pueblos Indígenas y las establecidas por la asamblea comunitaria.

Esta disposición es confusa. Es entendible y además correcto que la ley exija que los posibles electores estén en el ejercicio de sus derechos y obligaciones constitucionales en materia política o, dicho de otra manera, que sus derechos ciudadanos no se les hayan suspendido por alguna causa establecida en la ley, como pudiera ser el caso de que se encontraran compurgando alguna pena privativa de libertad impuesta por tribunal competente. En estos casos no solo debe exigirse que estén en el ejercicio de sus derechos constitucionales, sino también los legales, sea cual fuere la ley que los contenga.

Pero cuando se exige que los electores estén en el ejercicio de sus derechos constitucionales en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas, la disposición se vuelve ambigua porque así son los contenidos de las normas a las que hace referencia. En efecto, una de las primeras ambigüedades consiste en determinar si con el término Constitución se refiere a la federal, la estatal o a ambas; a lo cual hay que agregar el problema de cuáles serían los derechos y

obligaciones que deberán estar ejerciendo para poder elegir autoridades municipales por el sistema electoral consuetudinario, o de usos y costumbres, como dice la ley.

Desde nuestro punto de vista y tomando en cuenta que el derecho es un sistema de normas en donde unas se relacionan con otras, consideramos que esta disposición se refiere a los derechos y obligaciones contenidas en las Constituciones federal y estatal pero sólo en materia política, o aquellas que tengan relación directa con ella, pues aunque la norma en lo particular no especifica que se refiera a esta materia el Código electoral en su conjunto está destinado a regularla y, por tanto, no es correcto que a través de él se pretenda establecer normas de conducta en otras materias, que le son ajenas a la que está destinado.

Establecido lo anterior, el siguiente paso es identificar las normas que establezcan derechos y obligaciones, tanto en la Constitución Federal como en la estatal.

En primer lugar tenemos el ya citado artículo cuarto de la Constitución Federal que en su parte conducente expresa:

*La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.*¹⁴

Como se desprende de su lectura esta disposición sólo establece derechos y no obligaciones. Un primer derecho es que se reconozca la existencia de los pueblos indígenas dentro del Estado mexicano y, en consecuencia, no se dicte ninguna disposición que atente contra su existencia; pues no tendría caso que por un lado se reconociera la pluriculturalidad de la nación mexicana y por otro se dictaran normas o se realizaran actos que atentaran contra el sustento de ella que son los pueblos indígenas.

Un segundo derecho de los pueblos indígenas derivado de esta disposición, es que se dicte una ley que proteja el desarrollo de sus lenguas,

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada), PGR-UNAM, México, 1994, p. 18.*

culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social. Asimismo, un tercer y último derecho derivado del artículo cuarto de la Carta Magna consiste en que se reformen las legislaciones que tengan relación con el acceso a la justicia para que se garantice que los pueblos indígenas puedan acceder plenamente a ella.

Esta disposición nunca pudo hacerse efectiva porque el Estado se negó insistentemente a reglamentarla y ahora los pueblos indígenas están demandando que se reforme para que deje atrás su carácter culturalista y se incluyan en ella los derechos de tipo económico, político y social.

No obstante ello, para ubicar el alcance de la norma contenida en el *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, es necesario tomar en cuenta el contenido del primer párrafo del artículo cuarto de la Constitución Federal, para saber cuáles son los derechos y obligaciones que los electores deben cumplir para poder participar en el proceso electoral por el sistema electoral consuetudinario.

Por lo pronto, debe quedar claro que ningún derecho u obligación deriva del artículo cuarto de la Constitución Federal, pues los escasos derechos en ella contenidos nunca fueron reglamentados para que pudieran ser ejercidos.

Otro tanto puede decirse del artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, de la propia Carta Magna. En esta parte de la norma suprema se establece que:

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.¹⁵

Solo que si algún derecho representaba esta disposición, la Ley Agraria, que era la que debería reglamentarlo para proceder a su protección, lo volvió completamente nugatorio, al disponer en su artículo 164 que:

Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo

¹⁵ *Ibíd.*

*de la fracción VII del artículo 27 constitucional.*¹⁶

Como la mencionada ley nunca se promulgó los derechos enunciados en la Constitución siguieron siendo sólo expresión de buenos deseos. Además, esta norma hace referencia a la materia agraria y no a derechos políticos, por lo que de ninguna manera puede afectar el ejercicio de este tipo de derechos contenidos en la ley estatal.

De lo anterior concluimos que en la Constitución Federal no hay obligación o derecho que pudieran estar ejerciendo los posibles electores en el sistema electoral consuetudinario, por lo que la norma que lo exige se vuelve confusa, pues aún cuando los electores argumenten no ejercerlos por no estar reglamentados, los órganos electorales, si actúan de buena fe, aceptarán este razonamiento como válido pero siempre tendrán la posibilidad de ir mas allá de sus funciones y argumentar que algún municipio no podrá integrar su Ayuntamiento

¹⁶ Martínez Lavín, José, *et. al.*, *Legislación Agraria Actualizada*, Tribunales Agrarios, México, 1994, p. 129.

mediante la elección por usos y costumbres por no estar ejerciendo sus derechos constitucionales en materia de derechos indígenas.

En la *Constitución del Estado de Oaxaca* es distinta la situación ya que en ella se encuentran normas que constituyen verdaderos derechos y pueden ejercerse.

Como ya hemos expresado en otra oportunidad,¹⁷ el contenido de las disposiciones de la *Constitución del Estado de Oaxaca* puede dividirse en dos grandes bloques: uno referido al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujeto de derecho y otro a los derechos reconocidos. Este último a su vez puede subdividirse en varios bloques, según las materias que se contemplan, los cuales pueden sintetizarse como sigue.

Un primer bloque se compone por los derechos culturales, los cuales incluyen la obligación del Estado de establecer normas, medidas y procedimientos para proteger el acervo cultural de

¹⁷ López Bárcenas Francisco, "La diversidad Mutilada: Los Derechos Indígenas en la Constitución de Oaxaca", *Ce-Acatl*, Núm. 88, México, octubre de 1997, pp. 1-41.

las etnias que lo habitan; incorporar en la legislación correspondiente los castigos aplicables a todas aquellas personas que saqueen el acervo cultural del Estado, así como impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a sus culturas. En este mismo sentido se establece la obligación de las autoridades estatales de fomentar actividades turísticas, aprovechando los atractivos de toda índole que posea el estado de Oaxaca y vigilando que en la realización de estas actividades se preserve el patrimonio étnico y artesanal de los grupos indígenas y no deteriore el medio ambiente, ni demerite sus propias riquezas turísticas.

El segundo bloque está integrado por los derechos educativos, que incluyen el que la educación siga los principios precisados en la Constitución Federal en esta materia, adaptándolos de manera que respondan a las necesidades de desarrollo del Estado; asimismo, se establece que la educación de los alumnos para ser integral comprenderá la enseñanza de la Historia, la Geografía, la Ecología y los valores tradicionales de cada región étnica y, en general, del Estado; fomentando la impartición de

conocimientos aplicables a la transformación política, social y económica para beneficio de los oaxaqueños. En este mismo sentido se establece que en las comunidades bilingües la enseñanza tenderá a conservar el idioma español y el dialecto regional; y en las comunidades que no hablen el español, su enseñanza será obligatoria. Este tipo de educación deberá ser impartida preferentemente por los Municipios y los padres podrán intervenir en la planeación de ella, ajustándose a los lineamientos de la Secretaría de Educación Pública.

Un tercer bloque de derechos son los relativos a la conservación de las formas específicas de organización social de los pueblos indígenas, específicamente referido al tequio. Al respecto, el artículo 16 establece que es facultad de las autoridades municipales preservar el tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica.

El cuarto bloque de derechos está referido al acceso de los miembros de los pueblos indígenas a la justicia, específicamente en materia penal y agraria. En el primer caso, una norma prescribe de manera general que la ley establecerá los

procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes y, otra específica, determina que en los juicios en que un indígena sea parte las autoridades se asegurarán que de preferencia los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.

Por lo que hace al acceso a la justicia agraria, el artículo 16 de la Constitución del Estado determina que en los conflictos de límites de bienes comunales o municipales, el Estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades tradicionales de la región étnica. Para operativizar esta disposición, el artículo 90 bis. de la propia Constitución del Estado establece que la ley organizará una Junta de Conciliación Agraria con funciones exclusivamente conciliatorias que obrará como amigable componedora y en sus laudos, respetará estrictamente las disposiciones federales sobre la materia. También serán

propósitos de esta Junta, promover que las resoluciones que dicten las autoridades agrarias se apoyen y funden en los acuerdos conciliatorios entre las comunidades, para que estos tengan el valor jurídico de cosa juzgada.

El último bloque esta constituido por los derechos políticos, que es de los que trata este documento. Una disposición relativa a esta materia, que ya hemos comentado al principio, expresa que la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos. En los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, se observará lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 25 de esta Constitución y la legislación reglamentaria. Por último, sobre este mismo tema, en el artículo 98 de la propia Constitución del Estado se expresa que los Concejales electos por el sistema de usos y costumbres también tomarán posesión en la fecha en que se refiere el párrafo anterior y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero que no podrá exceder de tres años.

Hemos realizado el análisis de las disposiciones de la Constitución Federal en materia de Derechos Indígenas y una síntesis de los derechos contemplados en la *Constitución del Estado de Oaxaca* sobre la misma materia para explicar porqué afirmamos que la disposición del *Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales de Oaxaca* es confusa.

Como recordarán, el artículo 113 del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca* establece que sólo pueden ser electores en los municipios de usos y costumbres los habitantes de los mismos que estén en el ejercicio de sus derechos y obligaciones constitucionales en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas y las establecidas por la asamblea comunitaria.

Pero la confusión proviene precisamente del hecho que estas disposiciones contienen sólo derechos, muy ambiguos en el caso de la Constitución Federal y más concretos en el caso de la *Constitución del Estado de Oaxaca*, y ninguna obligación, pues no puede obligarse a nadie a ejercer su derecho por ser una facultad

personalísima del derecho si los ejercita o no, tampoco puede negársele a nadie que el ejercicio de unos derechos dependa del ejercicio de otros.

No obstante la falta de claridad sobre los propósitos de esta norma, hay que decir que la confusión puede operar en favor de los derechos y en contra de los órganos electorales del estado, pues siempre se podrá alegar por los primeros que ellos sí están en ejercicio de sus derechos y obligaciones constitucionales y quedará a éstos la carga de la prueba en contrario.

Caso distinto es el ejercicio de los derechos establecidos por la asamblea comunitaria. En este, conviene aclarar que la norma no se refiere a cualquier tipo de obligaciones, como pudieran ser la que pretendiera imponer una organización política, sino sólo aquellas que guarden relación con los sistemas normativos propios de la cultura del pueblo indígena de que se trate, como pudiera ser la participación en los trabajos comunitarios o bien el desempeño de determinados cargos previos para poder ocupar un puesto concejil.

Dicho lo anterior, pasemos a abordar el procedimiento de elección por el sistema electoral consuetudinario.

V. Procedimiento de Elección en los Municipios que se rigen por el Derecho Consuetudinario

El procedimiento por el sistema electoral consuetudinario se integra mínimamente de cuatro partes. En ellas no se regula la forma en que habrán de realizarse las elecciones de los integrantes de los consejeros municipales, como también los denomina la ley, sino sólo se enuncian de manera general, para que sean los propios habitantes de los municipios los que determinen la forma de llevar a cabo las elecciones. Esta es la esencia de este procedimiento electoral. Las cuatro partes a las que nos hemos referido son las siguientes:

5.1. La Declaratoria

Para que la elección de autoridades de un municipio determinado pueda regirse por el sistema electoral consuetudinario, previamente debe ser declarado como tal. Esta declaración es una facultad del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, por disposición del artículo 114 del *Código de Instituciones Políticas y*

Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca que expresa:

El Consejo General del Instituto en su primera sesión del año electoral precisará qué municipios renovarán concejales bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario y en el periódico oficial publicará el catálogo general de los mismos.

Esta bien que sea la máxima autoridad electoral del Estado la que precise cuáles serán los municipios que se regirán por el sistema de normas de derecho consuetudinario, como también lo está que no se hable de usos y costumbres como en otras partes del mismo capítulo; no obstante ello, se pueden señalar algunas inconsistencias de esta disposición.

Una de ellas es que no se da intervención a los municipios para que ellos mismos determinen si se rigen por el sistema electoral de partidos establecido por el Estado o por el consuetudinario de los pueblos indígenas. No hay razón para que se niegue este derecho a los municipios cuando se trata de una elección de autoridades internas, más cuando en el artículo 110 del propio *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales* se

establecen las características que deben reunir para regirse por ese procedimiento. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral debería limitarse a constatar que quienes deseen elegir autoridades de esta manera cumplan con los requisitos y no andar decidiendo quiénes pueden hacerlo y quiénes no, pues con ello se despoja a los pueblos indígenas del derecho de autogobierno.

Existen otros problemas con esta norma jurídica. Entre ellos figura el hecho que la “precisión” que haga el Consejo General de Instituto sobre los municipios que habrán de regirse por el sistema electoral consuetudinario se hace de manera discrecional, pues no existen en la ley lineamientos en los cuales basar su actuación, como no sea el propio artículo 110 de *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales*, pero aún en este caso, queda al Consejo General la facultad de interpretar dicha norma antes de proceder a su implementación.

Asimismo, existe un vacío en cuanto a las posibilidades para que puedan inconformarse los municipios que no estén de acuerdo con la

decisión que tome el Consejo General del Instituto, sea que haya decidido que un municipio que quiera regir la elección de sus autoridades por el sistema electoral consuetudinario haya sido excluido o bien, que no queriendo regirse de esta manera, se le haya incluido.

5.2. Intervención de la Autoridad Electoral Municipal

Una disposición muy importante es la contenida en el artículo 115 del *Código de Instituciones y Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca* cuyo contenido es el siguiente:

Las autoridades competentes del municipio, encargados de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad, informará oportunamente y por escrito al instituto de la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del ayuntamiento.

Nótese que no se dice quién es la autoridad electoral competente ni quienes la constituyen, sino deja en libertad a los interesados para que ellos la determinen y decidan quiénes habrán de integrarla. Será esta autoridad la que con el debido tiempo determine la fecha, hora y lugar de

la celebración de las elecciones para la renovación de las autoridades del ayuntamiento por el sistema electoral consuetudinario. En todas estas actividades no debe intervenir ninguna otra autoridad electoral estatal, mucho menos otras que no revistan este carácter, y si intentaran hacerlo las autoridades del municipio interesado podrán oponerse a ello.

La única obligación de las autoridades electorales del municipio con los órganos electorales del estado, específicamente el Instituto Estatal Electoral, es dar cuenta oportunamente de la fecha, hora y lugar en que se realizarán tales actividades. Nada más.

Ahora bien, los actos de la autoridad electoral del municipio deben ceñirse a lo que establece el artículo 117 del mismo Código, de lo cual nos ocuparemos más adelante.

5.3. Integración de un Órgano Electoral Comunitario

Contraria a la anterior disposición, existe otra contenida en el artículo 116 del *Código de*

Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, el cual prescribe que:

La asamblea general comunitaria del municipio decidirá libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en su tradición o previo acuerdo o consenso de sus integrantes. En este órgano podrá quedar integrada la autoridad municipal.

Por esta norma se faculta a los municipios a integrar su propio órgano electoral, lo cual es correcto; no obstante, encontramos algunas inconsistencias en ella. Esta disposición sigue haciendo referencia a la asamblea comunitaria y no municipal. Ahí mismo se le obliga a integrar un órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, la cual puede llevarse a cabo por dos vías: con base en su tradición o, si no fuere el caso, previo acuerdo o consenso de los miembros de la asamblea comunitaria.

Así como está la norma jurídica, los municipios con población indígena se ven obligados a crear un órgano electoral, aunque no sea parte de sus instituciones electorales propias, y se le faculta para elegir a los nuevos concejales municipales.

En esta norma jurídica existe una violación a los sistemas normativos electorales que se pretenden proteger. La violación consiste en que se ordena a las comunidades que integren un órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con lo cual se les despoja del derecho de elección directa; además, con fundamento en esta disposición, se abre espacio para que un reducido grupo de personas suplante la voluntad comunitaria.

Mejor sería que se reconociera a las instituciones electorales propias de cada pueblo indígena, así como las facultades que la comunidad correspondiente le ha otorgado para participar en el proceso electoral, pero la norma no se refiere a esto, sino a lo que ya hemos expuesto. No obstante, si el órgano electoral que se cree actúa de acuerdo con la voluntad de la mayoría de sus representados y con respeto a las normas electorales propias de ellos, nada le impide actuar como coordinador del proceso, tomando en cuenta la opinión de la asamblea. Además, podrá fundar su actuación en el artículo 117, fracción 3, que habla de órgano que presidió el procedimiento de elección y no que nombró a la nueva autoridad.

Una nota especial de esta disposición es que se permite la participación de las autoridades municipales, siempre que la asamblea comunitaria así lo decida. Decimos que ésta es una disposición especial ya que para los procesos electorales regidos por el régimen de partidos está prohibida la participación de las autoridades en este tipo de actos, incluso está penada su participación. No obstante, en este tipo de procesos electorales se justifica ya que no existe partido político que se beneficie con ello, que es la razón por la cual se prohíbe su participación.

5.4. Disposiciones aplicables en la realización de la Jornada Electoral

Los actos de la autoridad electoral de los municipios que se rijan por el sistema electoral consuetudinario para la renovación de sus autoridades internas, debe regirse por el contenido del artículo 117 del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales*, que contiene las disposiciones aplicables en la realización de la jornada electoral. En la fracción primera de esta disposición se expresa que:

En la jornada electoral se observarán las disposiciones definidas por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección.

Por “disposiciones definidas por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección” se puede entender también “usos y costumbres” o “sistema electoral consuetudinario”, que son expresiones que se usan de manera indistinta con un mismo sentido en el libro cuarto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, en esta norma se reconoce que los lineamientos, principios y reglas sobre las cuales se basará el proceso electoral en los municipios que decidan regirse por sus propios sistemas normativos, como también se le denomina a tales procedimientos, serán los propios del municipio, es decir, los del pueblo indígena que en él habita. Junto a esta disposición de carácter general, la fracción dos del mismo artículo establece algunos aspectos específicos importantes en los siguientes términos:

Se respetarán fechas, horarios, y lugares que tradicionalmente acostumbra la mayoría de

ciudadanos y ciudadanas para el procedimiento de elección de autoridades locales.

Esta disposición contiene un derecho y no una obligación. Es importante hacer esta aclaración porque tratándose de derechos es facultad del titular de ellos si los ejerce o no, en cambio las obligaciones deben cumplirse indefectiblemente. Congruente con esto, la asamblea comunitaria normalmente debe realizar la elección de sus autoridades en las fechas, horarios y lugares que tradicionalmente ocupan, sin que nadie pueda impedirselos. Puede haber tantas fechas electorales como municipios que se rijan por el sistema electoral consuetudinario existan, pues cada uno tiene sus propios tiempos, aunque muchos de ellos coincidan. Hay quienes eligen al principio o inicio del año, otros lo hacen en la fecha de la fiesta del santo patrón, inmediatamente después de la celebración del día de muertos, el 16 de septiembre, o al terminar de levantar la cosecha, por señalar algunas. También pueden haber horarios y lugares diversos: en la mañana a medio día o en la noche y en el primer caso; y en el segundo, puede ser el Palacio Municipal o algún lugar de especial significación para los habitantes

del municipio. Todas estas fechas, lo mismo que los horarios y lugares deben ser respetados por los órganos electorales del Estado, igual si las elecciones se realizan en otros distintos, siempre que sea la mayoría de los habitantes del municipio de que se trate quien lo decida de manera libre.

Otra disposición es la referida a la manera de dejar constancia de la elección y dar certeza y seguridad del acto electoral. Está contenida en la fracción 3 del propio artículo 117 que prescribe:

Al final de la elección se elaborará un acta en la que deberán firmar, invariablemente, la autoridad municipal en funciones, los integrantes del órgano electoral que presidió el procedimiento de elección; también será firmada por aquellas personas de la municipalidad que por costumbre deban hacerlo, así como por los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere pertinente.

Esta norma también contiene una consideración específica relativa a las autoridades municipales. Como recordarán, anteriormente expresamos que en un proceso electoral que se sujeta a los

procedimientos establecidos por la ley, las autoridades tienen prohibido realizar algún acto que impacte directamente el proceso, incluso existen penas aplicables a quien llegara a realizar alguna conducta de este tipo. Sin embargo, en esta disposición no sólo se permite que la autoridad municipal en funciones intervenga, sino además se le obliga a que firme el acta en donde conste la forma en que se realizó el proceso electoral y sus resultados. Esto no constituye ningún privilegio o derecho especial para los municipios en donde habiten pueblos indígenas y decidan elegir sus autoridades por el sistema electoral consuetudinario. Sucede simplemente que se permite la intervención de la autoridad porque no existe posibilidad alguna de que actúe en favor de algún partido, que es la razón por la cual se prohíbe que intervenga en los procesos electorales que se rigen por el procedimiento legal de partidos políticos.

VI. Convalidación del Proceso Electoral por los Órganos Electorales del Estado



Trabajo comunal en San Andrés Cohamiata, Sierra Huichola, Jalisco. Foto: JAM/Ce-Acatl.

El proceso electoral termina cuando el órgano electoral de la comunidad levanta el acta en la cual consta la forma en que se desarrollaron las elecciones y los nombres de las personas que resultaron electas para ocupar los cargos concejiles en el Ayuntamiento. Este proceso electoral, es igual de válido que si se hubiera realizado por el procedimiento establecido por la propia ley. Sólo faltará la convalidación de los

órganos electorales del Estado para que las autoridades elegidas entren en funciones.

La intervención de las autoridades electorales estatales es importante ya que con ella el Estado reconoce la validez de las autoridades elegidas y nadie podrá negarles legitimidad, ni siquiera las autoridades federales.

Para que los órganos electorales del Estado intervengan, específicamente el Instituto Estatal Electoral, es necesario que el órgano electoral comunitario y demás personas que hayan presidido el procedimiento de elección le entreguen los resultados de la elección. Así lo establece el artículo 119 del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, que reza:

Los órganos y personas que presidieron el procedimiento de elección, a la brevedad posible harán llegar al Instituto el resultado de la elección.

No pide esta disposición que se rinda un informe al Instituto Estatal Electoral, sino que se le entreguen los resultados. La diferencia entre rendir un informe y entregar los resultados radica

en que lo primero sucede cuando se ha delegado una facultad, expresando los límites y alcances de ella y se tiene que responder por los actos, mientras la segunda se da cuando el órgano que actúo lo hizo por facultad propia, estando acotadas sus facultades en la ley misma. Además, no se está obligado a dar explicación alguna de porque se llevaron a cabo los trabajos en la forma en que se hizo y no de otra manera; simplemente deben entregar los resultados y el Instituto no podrá reclamarles el contenido, aún cuando no esté de acuerdo con ellos, a menos que no se hayan ajustado a lo que la ley establece con respecto a las instituciones y procedimientos consuetudinarios.

6.1. Intervención del Consejo General del IEE

Una vez que el órgano electoral comunitario y demás personas que presidieron el procedimiento hayan entregado los resultados de la elección, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral deberá proceder como lo ordena el artículo 120 del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, que dice:

El Consejo General del IEE deberá sesionar con el único objeto de declarar la validez de la elección y expedir las constancias de mayoría de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y secretario de dicho consejo.

Esta disposición guarda estrecha relación con el comentario que hicimos líneas atrás en el sentido de que la elección termina cuando la comunidad misma elige sus autoridades por el método que acostumbren hacerlo y el órgano que haya presidido el proceso electoral levanta el acta correspondiente. Una vez que este entrega los resultados al Instituto Estatal Electoral, el Consejo General de este debe sesionar no para calificar el proceso sino para declarar su validez y entregar la constancia de mayoría a las personas que hayan resultado electas. En otras palabras, no califica si el proceso estuvo bien o no, sólo convalida o ratifica los resultados que se le han entregado. Sería más correcto decir que entrega la constancia de haber sido electo, en lugar de constancia de mayoría pues esto último supone que hubo dos o más candidatos cuando no necesariamente tuvo que ser así; es más, en la mayoría de los casos sólo se presenta un

candidato, por lo que no es exacto hablar de mayorías y minorías, sino simplemente de personas electas para los cargos concejiles en el municipio.

Claro está que para declarar la validez del proceso el Consejo General del Instituto Estatal Electoral deberá analizar si se cumplieron las formalidades que establece la ley y se ajustó a los procedimientos de los propios pueblos indígenas, pero si encontrara que no se reunieron dichos requisitos lo que deberá hacer es ayudarlos a subsanar las deficiencias y no declarar la invalidez. A menos que encuentre que hubo notorias irregularidades y que se hayan realizado dolosamente en perjuicio de los municipios y sus comunidades correspondientes. En pocas palabras, la intervención del Consejo General del Instituto Estatal Electoral es un requisito de eficacia, no de validez, pues ésta la otorga el órgano electoral comunitario y demás instituciones de los propios pueblos que presiden el proceso. Con esta declaración las elecciones por usos y costumbres se equiparan a las realizadas conforme al procedimiento prescrito

por la ley electoral para los municipios que eligen autoridades por el sistema de partidos.

6.2. Intervención del Director del IEE

Una vez que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral declara la validez del proceso electoral y entrega la constancia de mayoría a las personas que resultaron electas, deberá enviar la documentación a la Cámara de Diputados, como lo previene el artículo 121 del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado*, que expresa:

El Director General del Instituto dispondrá las medidas necesarias para remitir las copias de las constancias de validez, en forma pronta, a la Cámara de Diputados para los efectos de ley.

6.3. Intervención de la Legislatura del Estado

Después que el Director General del Instituto Estatal Electoral envía las constancias de validez a la Cámara de Diputados, ésta deberá intervenir en dos aspectos específicos: ratificar la validez de las elecciones realizadas por usos y costumbres y expedir el decreto que se enviará al *Periódico*

Oficial para publicar los nombramientos y hacerlos públicos. Así lo expresa el artículo 122 del *Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales de Oaxaca*, en los siguientes términos:

La legislatura del Estado conocerá de la elección de las autoridades municipales por usos y costumbres y ratificará, en su caso, la validez de las mismas y expedirá el decreto correspondiente que enviará para su publicación en el Periódico Oficial.

Con la publicación de los nombramientos finaliza el proceso de convalidación de las autoridades electas por el sistema electoral consuetudinario, quienes no tienen más trámite que hacer sino esperar la fecha de toma de posesión para entrar en funciones.

VII. Solución de Controversias



*Ceremonia luctuosa por la matanza de Acteal.
Foto: JAM/Ce-Acatl.*

Uno de los aspectos muy importantes dentro del proceso electoral y al que menos referencia hace la ley es el relativo a la resolución de controversias que pudieran surgir en cualquiera de sus partes, desde que el Instituto Estatal Electoral decide qué municipios podrán elegir sus autoridades por el sistema electoral consuetudinario, hasta que el mismo órgano declara la validez de la elección. Tan sólo una norma jurídica está dedicada al tema. Es el artículo 125 del *Código de Instituciones Políticas y Procesos*

ElectORAles, ubicado en un capítulo de disposiciones complementarias y que a la letra dice:

El Consejo General del Instituto conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario. Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes y, en todo caso, se estará a lo dispuesto en el artículo 110 de este Código; o el catálogo General de Municipios de usos y costumbres aprobado por el Consejo General, o a una consulta con la comunidad.

En esta disposición se encuentran dos aspectos referentes a la solución de controversias que surjan dentro del proceso electoral para elegir autoridades municipales por el sistema electoral consuetudinario que, como ya anotamos, pueden surgir en cualquier parte de él, sea en los actos preparatorios, durante su realización o incluso después de terminado. Los dos aspectos son: el órgano competente para conocer de las inconformidades que surjan y el procedimiento para su solución.

7.1. El Órgano Competente Para Resolver las Controversias

La solución de las controversias recae en el Consejo General del Instituto, por así estar determinado en el artículo que hemos citado. Por tanto, a él deberán acudir las personas, grupos de personas, autoridades u órganos que tengan alguna inconformidad que derive del proceso electoral, por no ajustarse a lo que la ley previene o al contenido de las normas que integran las instituciones electorales y el procedimiento propio del pueblo indígena al que pertenecen.

7.2. Procedimiento de Resolución de las Controversias

En cuanto al procedimiento este puede dividirse en dos partes, uno referido a la Conciliación de las partes inconformes y otro al procedimiento para resolver cuando la conciliación no opere.

a). La Conciliación

La conciliación consiste en una serie de actos por medio de los cuales las partes, que representan distintos intereses sobre un mismo problema y por

lo mismo reclaman diversos derechos, pueden llegar a un acuerdo haciéndose mutuas concesiones. La base de ellas es que ninguna de las partes obtiene todo lo que reclama, porque ambas deben hacerse mutuas concesiones hasta llegar a un punto medio aceptable para ambas.

Este método de resolución de conflictos tiene la virtud que para que un problema se dé por resuelto no deben existir vencedores ni vencidos. Por otro lado, presenta el inconveniente de que cuando a una parte le asiste el derecho en todo lo que reclama tiene que renunciar a algunos de ellos para evitar que el conflicto continúe o crezca. De ahí que no sea obligatorio para las partes someter sus pretensiones a la conciliación, aunque en algunos casos puede ser aconsejable que lo hagan.

b). La Resolución cuando no existe Conciliación

Para el caso de que no exista conciliación entre las partes será el Consejo General del Instituto Estatal Electoral el que dicte la resolución. La ley es omisa en cuanto a las reglas en que debe basar su resolución por lo que el propio instituto debe

expedir un reglamento en donde se establezcan los lineamientos para normar su actuación y mientras estos no existan aquellas, será discrecional.

En la ley se hace mención de que en todo caso se debe atender lo dispuesto en el artículo 110 del propio *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales*, en su defecto el *Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres* elaborado por el mismo Consejo General del Instituto Estatal Electoral o en su caso a una consulta con la comunidad en donde surgió el problema.

El artículo 110 se refiere a los municipios que pueden ser considerados de usos y costumbres, estableciendo los criterios para determinarlos. A esto ya hicimos referencia al principio de este documento.

El catálogo de municipios de usos y costumbres es un conjunto de municipios que el propio instituto ha clasificado que pueden regirse por el sistema electoral consuetudinario, sin que necesariamente hayan sido declarados así. Por último, la consulta es una investigación directa que se hace en la comunidad para que opine sobre el problema y su posible solución.

Es importante resaltar que la ley prevé que se acuda a cualquiera de estos procedimientos para resolver el problema, y no que primero se acuda a los municipios considerados de usos y costumbres y si esto no fuera suficiente al Catálogo General de municipios por usos y costumbres y solo si esto fuera insuficiente a una consulta popular.

Lo anterior vuelve insuficiente el contenido de la ley para la resolución de controversias pues existe un vacío en cuanto al término para presentar las inconformidades, las personas que pueden hacerlo, si con su inconformidad deben aportar pruebas o tendrán un periodo posterior para hacerlo, y el término en el Consejo General debe resolver las inconformidades que se le presenten, entre otros aspectos.

Mientras no se subsanen estas deficiencias, será el propio Instituto Estatal Electoral el que establezca los lineamientos para normar su actuación, lo que le da un poder discrecional que si no se usa correctamente, puede acarrear muchas injusticias y por ello generar más problemas.



Foto: JAM/Ce-Acatl.

VIII. Toma de Posesión de las Autoridades Electas por Usos y Costumbres

Otra innovación de la legislación electoral en el Estado de Oaxaca tratándose de derechos de pueblos indígenas, es la fecha de toma de posesión de las autoridades municipales y su duración en el cargo. Ya desde la *Constitución Política del Estado* en el artículo 98 se dispone que:

Los Concejales electos por el sistema de usos y costumbres también tomarán posesión en la fecha en que se refiere el párrafo anterior y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero que no podrá exceder de tres años.¹⁸

Esta disposición se reitera en el *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos*

¹⁸ Decreto Núm. 153, *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Número 10, Tomo LXXIX, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 8 de marzo de 1997.

Electoral de Oaxaca, en los términos que a continuación se expresan.

8.1. Fecha de Toma de Posesión

Por lo que se refiere a la fecha de toma de posesión el artículo 123 del citado Código establece:

Los concejales electos de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario de los municipios tomarán posesión de sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección.

La redacción de esta norma es bastante deficiente. Tal vez lo que en ella se quería decir es que los concejales municipales electos de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario tomen posesión el primer día de enero del año siguiente al de la elección; sin embargo, lo que en ella se lee es que los concejales que sean electos conforme a las normas de derecho consuetudinario de los municipios tomen posesión el primer día de enero. Sólo que si nos atenemos a su interpretación literal, jamás podrá presentarse este supuesto, pues los municipios no tienen derecho consuetudinario; los que lo poseen son los pueblos indígenas que en ellos habitan.

Por eso hay que entender esta norma en el sentido de que los concejales municipales electos de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario tomen posesión el primer día de enero del año siguiente al de la elección.

Pero también es incorrecto ordenar que todas las autoridades municipales electas por el sistema de usos y costumbres tomen posesión en la misma fecha, pues no todos acostumbran hacerlo así. Más correcto sería dejarlos que ellos mismos decidieran la fecha de la toma de posesión, con el compromiso de notificarlo al Instituto Estatal Electoral, antes de llevarla a cabo.

8.2. Tiempo de Duración en el Cargo

Otra disposición importante, que está contenida en el artículo 98 de la Constitución Estatal y se repite en el *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales*, es la relativa al tiempo que las autoridades elegidas por el sistema electoral consuetudinario durarán en el encargo. Al respecto el artículo 124 del citado Código establece:

Los miembros del Ayuntamiento desempeñarán sus cargos durante el tiempo que sus tradiciones prácticas democráticas de elección determinen. En ningún caso podrá exceder de tres años.

Esta norma, a diferencia de la anterior, si establece de manera clara la diferencia y sus límites en la duración de los cargos, con respecto a aquellas elecciones que se hallan realizado de acuerdo a las reglas legales establecidas en la propia ley.

La diferencia es una modalidad de matiz que permite a los municipios con población indígena flexibilizar el tiempo que sus autoridades se mantengan en el cargo. Tal disposición encuentra su razón de ser en el hecho de que en Oaxaca la mayoría de las funciones concejiles representan cargos que se desempeñan de manera gratuita y no mandatos por los cuales se perciba una remuneración. Así, es costumbre que las autoridades ocupen los cargos durante un año, tiempo en el cual deberán elegir nuevas autoridades.

La ley permite que las autoridades se cambien antes de los tres años pero no que duren más de

ese tiempo, ya que de concederse esto último se estaría otorgando derechos especiales a los pueblos indígenas. No sucede lo mismo cuando se les autoriza a cambiarse antes pues su derecho es estar en el cargo tres años pero siendo una característica del derecho que el titular de él decida la forma en que lo ejerce o bien si no lo hace, es correcto que la ley electoral lo permita. Así se respeta la voluntad popular de los pueblos indígenas que habitan en los municipios.

Con la entrada en funciones de los concejales del Ayuntamiento se cierra el proceso electoral consuetudinario. De su función social será la realidad la que pueda proporcionarnos datos. Pero eso ya es otra historia.

BIBLIOGRAFIA

- Acevedo María Luisa y María Teresa Pardo. *Reformas Constitucionales y Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de Oaxaca*, en Cuadernos del Sur, número 4, Oaxaca, México, Mayo-agosto de 1993.
- Anuario Estadístico de Oaxaca*. INEGI, México, 1995.
- Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Segunda reimpresión, Debate, España, 1993.
- El Municipio en la Consulta Nacional Sobre Derechos y Participación Indígena*, en "Cuadernos del Instituto Nacional de Solidaridad", Sedesol, México, 1997.
- Los Municipios de Oaxaca*, en "Enciclopedia de los Municipios de México", Secretaría de Gobernación - Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1988.
- López Bárcenas Francisco, *La Diversidad Mutilada: Los Derechos Indígenas en la Constitución de Oaxaca*, en "Ce-Acatl", número 88, México, octubre de 1997.
- Martínez Lavín, José, et. al. *Legislación Agraria Actualizada*. Tribunales Agrarios, México, 1994.
- Pola, Ángel. *Exposiciones (cómo se gobierna): Benito Juárez*. Tomo I, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987.
- Satavenhagen, Rodolfo, y Diego Iturralde, (compiladores). *Entre la Ley y la Costumbre*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1990.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
(comentada), PGR-UNAM, México, 1994.

Decreto Núm. 86. Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Extra, Tomo LXXII, 29 de octubre de 1990.

Decreto Núm. 278. Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Núm. 19, Tomo LXXVII, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, mayo de 1995.

Decreto No. 278. Periódico Oficial del Estado, 13 de mayo de 1995.

Decreto Núm. 153. Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Número 10, Tomo LXXIX, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 8 de marzo de 1997.

Diario Oficial de la Federación. Tomo DXV, número 16, Sección 1, México, 22 de agosto de 1996.



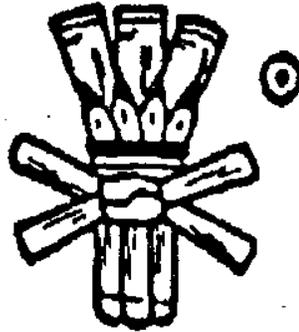
Foto: JAM/Ce-Acatl.

INDICE

<i>Presentación</i> <i>por Pablo Enrique Yanes Rizo</i>	5
<i>Introducción</i>	11
I. LOS ANTECEDENTES	15
II. DISPOSICIONES GENERALES	22
2.1 DEFINICIONES	22
<i>a). Derecho Consuetudinario</i>	22
<i>b) Procedimiento electoral consuetudinario</i>	26
2.2. ACTOS QUE COMPRENDE EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL Y ÓRGANOS QUE LOS EJECUTAN	27
2.3. ÁMBITO DE VALIDEZ DEL PROCESO ELECTORAL CONSUE TUDINARIO	31
III. MUNICIPIOS CUYA RENOVACIÓN DE AYUNTAMIENTOS SE RIGE POR DERECHO CONSUE TUDINARIO	33
3.1. REGLA GENERAL	34
<i>a). Instituciones electorales indígenas</i>	35
<i>b). Ajustarse a lo dispuesto en las Constituciones</i>	38

3.2. REGLA ESPECÍFICA.....	41
3.3. REGLA ESPECIAL.	46
IV. REQUISITOS PARA SER ELECTOS Y ELEGIR POR EL SISTEMA ELECTORAL CONSUECUDINARIO.	48
4.1. REQUISITOS PARA SER ELECTOS.....	48
<i>a). Requisitos referidos a la Constitución.</i>	<i>48</i>
<i>b). Requisitos referidos a la comunidad.</i>	<i>51</i>
4.2. REQUISITOS PARA SER ELECTORES.....	53
V. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN EN LOS MUNICIPIOS QUE SE RIGEN POREL DERECHO CONSUECUDINARIO.....	67
5.1. LA DECLARATORIA.....	67
5.2. INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL MUNICIPAL.....	70
5.3. INTEGRACIÓN DE UN ÓRGANO ELECTORAL COMUNITARIO.....	71
5.4. DISPOSICIONES APLICABLES EN LA REALIZACIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL.....	74
VI. CONVALIDACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL POR LOS ÓRGANOS ELECTORALES DEL ESTADO.....	79
6.1. INTERVENCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL IEE.....	81

6.2. INTERVENCIÓN DEL DIRECTOR DEL IEE.	84
6.3. INTERVENCIÓN DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO.	84
VII. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.....	86
7.1. EL ÓRGANO COMPETENTE PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS.	88
7.2. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS.	88
<i>a). La conciliación.....</i>	<i>88</i>
<i>b). Resolución cuando no existe conciliación.....</i>	<i>89</i>
VIII. TOMA DE POSESIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTAS POR USOS Y COSTUMBRES.....	93
8.1. FECHA DE TOMA DE POSESIÓN.	94
8.2. TIEMPO DE DURACIÓN EN EL CARGO.	95
 <i>Bibliografía.....</i>	 <i>98</i>
<i>Legislación.....</i>	<i>99</i>



“Entre lo propio y lo ajeno”

se terminó de imprimir en JC Impresores S.A. de C.V. el mes de junio de 1998, con un tiraje de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Juan Anzaldo Meneses, la corrección de estilo de la maestra Esperanza Meneses Minor y la producción editorial de Ce-Acatl, A.C.