

LAS ELECCIONES MUNICIPALES REGIDAS POR EL DERECHO CONSUECUDINARIO EN OAXACA

Francisco Martínez Sánchez

Nota introductoria
Marco Antonio Pérez de los Reyes



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

18

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL
VERTIENTE SALAS REGIONALES

LAS ELECCIONES MUNICIPALES REGIDAS POR EL DERECHO CONSUECUDINARIO EN OAXACA

COMENTARIOS A LA SENTENCIA
SX-JDC-971/2012

Francisco Martínez Sánchez

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE

Marco Antonio Pérez de los Reyes

342.7976 Martínez Sánchez, Francisco.
M3347e

Las elecciones municipales regidas por el derecho consuetudinario en Oaxaca / Francisco Martínez Sánchez; nota introductoria a cargo de Marco Antonio Pérez de los Reyes. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

74 pp.; + 1 cd-rom. -- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vertiente Salas Regionales; 18)

Comentarios a la sentencia SX-JDC-971/2012.

ISBN 978-607-708-166-1

1. Elecciones Municipales – México. 2. Sistema electoral – Oaxaca (México). 3. Usos y costumbres – Oaxaca (México). 4. Derecho consuetudinario. 5. Derecho indígena. 6. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Sala Regional Xalapa (México) – Sentencias. I. Pérez de los Reyes, Marco Antonio. II. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL.
VERTIENTE SALAS REGIONALES**

Edición 2013

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-166-1

Impreso en México

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	13
Las elecciones municipales regidas por el derecho consuetudinario en Oaxaca.	27

SENTENCIA

SX-JDC-971/2012	Incluida en CD
---------------------------	----------------

PRESENTACIÓN

En el sistema normativo de los pueblos indígenas, los derechos político-electorales son un tema prioritario para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Es por ello que la sentencia que en esta oportunidad se comenta cobra relevancia para el estudio de los criterios que al respecto ha emitido la Sala Regional Xalapa.

El doctor Francisco Martínez divide el texto en seis apartados, incluyendo una introducción y las conclusiones. Nos adentra en la resolución que emitió la Sala Regional Xalapa, en la cual se resuelven las elecciones en una agencia municipal del estado de Oaxaca, y la forma como el Órgano Jurisdiccional afrontó la problemática que se le presentaba. Aborda el tema desde una visión sociológica e histórica, pues nos provee el contexto socioeconómico y cultural de la comunidad indígena chatina involucrada en el caso, ya que el conocimiento de dichos elementos constituía una base fundamental para la resolución de la Sala Regional.

Asimismo, nos explica brevemente la orografía tan compleja que tiene la entidad federativa respecto a los asentamientos de los distintos pueblos indígenas, de las comunidades y de los grupos etnolingüísticos y sus variantes. De igual forma, comenta la problemática político-electoral que, por tener diferentes sistemas normativos internos, se origina entre los municipios, las agencias municipales y las rancherías; éstos son reconocidos en la legislación oaxaqueña como distintos ámbitos de gobierno.

En ese mismo contexto, nos plantea el conflicto que generó la sentencia que se comenta, en la cual se impugnó la vulneración de los principios de universalidad del sufragio y la legalidad de los ciudadanos de las rancherías pertenecientes a la agencia, ya que para ejercer el derecho a ser votados debían realizar

el tequio. Este último se considera una institución integrante de los sistemas normativos indígenas, de su organización social, religiosa y comunitaria.

En el primer apartado, el autor nos presenta la división territorial y administrativa del estado de Oaxaca, de manera que el lector conozca y tenga las mínimas bases sobre la situación de la estructura de gobierno de la entidad, así como su organización municipal, desde el primer reconocimiento histórico de la división territorial y sus categorías de municipios. De esta forma también indica el sistema electoral en el estado; en el cual, de los 570 municipios que lo integran, 418 a sus autoridades eligen según el sistema normativo interno; asimismo, en esta parte invita a entender el contexto cultural en el cual se llevan a cabo las elecciones por el derecho indígena.

En el segundo apartado, el autor presenta la forma en que están reguladas las elecciones de agentes municipales en los ayuntamientos oaxaqueños, señalando que aun cuando los municipios se elijan por un sistema normativo específico, la agencias que los comprenden no siempre se eligen por el mismo sistema, lo que el doctor Martínez sustenta en la manera en que el legislador reconoció el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

En el tercer apartado explica las causas y los orígenes de los conflictos electorales que se han suscitado en los municipios que rigen sus elecciones por medio de sus sistemas normativos internos. Muestra de forma esquemática una lista de los municipios en los cuales se anularon las elecciones mediante resoluciones emitidas por los órganos electorales competentes. Asimismo, el doctor expone la relación entre la importancia de la universalidad del voto y el derecho diferenciado en el sistema normativo interno de la comunidad respecto al tequio como un requisito de elegibilidad. Igualmente, presenta la obligación de respetar las normas impuestas por la principal autoridad en la comunidad, dando una visión de la manera en que pueden resolverse conflictos entre un derecho individual y uno colectivo.

El autor, en el cuarto y quinto apartados, realiza una explicación exhaustiva sobre el tequio como la figura de trabajo comunitario que los pueblos y comunidades tienen como uso y costumbre, y que constituye parte del sistema de trabajo y de cargos que los organiza. Habla de los problemas que el tequio ha tenido para su aplicación y ejercicio con personas ajenas a la comunidad que habitan en sus territorios.

En el sexto apartado se refiere al tequio como elemento de la democracia participativa, del derecho de los pueblos indígenas a su autodeterminación y de expresión de su soberanía, así como su función en las comunidades como parámetro que observan las asambleas comunitarias (órganos principales) para elegir al ciudadano que desempeñará los cargos al servicio de la comunidad. Finalmente, el autor cuenta la forma en que resolvió la Sala Regional, la cual revocó las determinaciones del órgano electoral local al considerar relevante que se haya considerado a la cultura de la comunidad y analizado el contexto en particular; por ello, la sentencia es trascendente y paradigmática, porque al haber incorporado las condiciones externas de la elección, se reconoció al tequio como parte de la democracia participativa y como requisito de elegibilidad.

El texto que en esta ocasión se presenta es de gran importancia para aquellos interesados en el tema de los derechos de los pueblos indígenas y de los conflictos que se generan entre las distintas cosmovisiones del derecho existentes en nuestro país. En ese sentido, la sentencia que se comenta es un claro ejemplo de cómo los órganos jurisdiccionales creados a partir de una visión del derecho pueden resolver conflictos de otras miradas, entre derechos individuales y colectivos, y cómo la vulneración de derechos fundamentales puede solucionarse de distintas formas para la mayor protección de los derechos en comunidad. Por todo ello, se les invita a tomarse el tiempo y leer este ensayo.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SX-JDC-971/2012

*Marco Antonio Pérez de los Reyes**

El 6 de junio de 2012, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, se emitió la resolución recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) que obra en el expediente SX-JDC-971/2012, cuyo proyecto de resolución corrió a cargo de la Ponencia de la magistrada Claudia Pastor Badilla, integrante del Pleno de la Sala Regional de la III Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Los actores en esta impugnación fueron Luz del Carmen Ruíz Carmona y otros, de un total de 87 ciudadanos que impugnaron diversos actos relativos a la elección de las autoridades de la agencia municipal de Santiago Cuixtla en el municipio de Santos Reyes Nopala, en el estado de Oaxaca, cuyas elecciones se rigen por el sistema consuetudinario y que forma parte de la etnia chatina.

En el resultando respectivo se describe la conformación geopolítica del municipio aludido, en donde queda comprendida la agencia municipal de Santiago Cuixtla, que se encuentra ubicada a 9.5 kilómetros de la cabecera municipal. En este contexto se reseñan algunos aspectos sociales, culturales, económicos y comerciales de la región, destacando el hecho de que el municipio no tiene injerencia en las elecciones realizadas de manera autónoma en las agencias municipales, cuyos agentes son electos por un año mediante una asamblea general comunitaria.

* Profesor-investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De la misma manera, se manifiesta que las elecciones celebradas en dicha agencia municipal hasta el año 2010 no presentaron un escenario impugnativo; no obstante, desde hace 10 años el municipio se ha visto convulsionado por la polarización de intereses, protagonizada por algunas organizaciones políticas que se han hecho presentes en la zona, entre las que cabe señalar al Fondo Regional Indígena Chatinos Unidos, al Frente Popular Revolucionario y al Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que ha provocado diversos eventos violentos, en cuya causalidad subyace el dominio de propiedades agrarias, incluyendo una zona costera con perspectivas turísticas que corresponde a Santiago Cuixtla.

A la vez se ha podido comprobar que desde el año 2003, los requisitos para participar en la elección de las autoridades de la agencia municipal mencionada consistían en ser originario de la población, haber radicado en ella por lo menos seis meses y no ser originario de otra comunidad o anexo. No obstante, en las elecciones efectuadas el 5 de diciembre de 2010 se llevaron a cabo dos asambleas generales comunitarias, que se reunieron en distintos lugares. En la primera, efectuada a partir de las 11:14 horas, participaron ciudadanos que cumplían los requisitos indicados anteriormente y que eligieron como agentes municipales a Primitivo Díaz Cortés y a Adelfo Cruz Ventura, como propietario y suplente respectivamente. La otra que tuvo efecto a las 12:05, no permitió el acceso a habitantes de algunas comunidades, entre ellas la de San Gonzalo Pueblo Viejo, aduciendo que se trataba de regiones que recibían recursos económicos de diversas autoridades municipales, locales y federales de los cuales no participaba la agencia municipal de Santiago Cuixtla, además de que sus respectivas agencias de policía rural elegían en forma autónoma a sus autoridades. Esta segunda asamblea escogió como agentes municipales, propietario y suplente, a Demetrio Hernández Cortés y a Guillermo Cruz Matus.

En lo que hace a la elección que se impugna en el juicio en comento, el 19 de noviembre de 2011 se emitió la convocatoria

para efectuar la asamblea general comunitaria para elegir a las autoridades de la agencia municipal de Santiago Cuixtla para el año 2012. Tal convocatoria la firmaron el agente municipal propietario, el suplente y las autoridades responsables del juzgado único. La asamblea debería llevarse a cabo en la explanada de la agencia municipal a las 11:00 horas del siguiente 4 de diciembre para elegir a quienes ocuparían los cargos de agente municipal propietario, agente municipal suplente, regidores primero y segundo, alcalde primero, alcalde segundo y alcalde tercero.

Los requisitos para participar en la asamblea fueron los de ser ciudadano mayor de 18 años, originario o nativo de Santiago Cuixtla, haber residido por lo menos seis meses dentro del casco de esa población, no haber sido sentenciado por la comisión de un delito intencional y no contar con antecedentes penales, a lo que se agregó radicar dentro del casco de la comunidad y la prohibición de participar en las comunidades que radicarán dentro del núcleo agrario de Santiago Cuixtla que contaran con sello oficial.

Al momento de celebrarse la asamblea acudieron solamente 194 ciudadanos, de un total inscrito en el padrón comunal de 794 personas, por lo que se acordó no llevarla a cabo y expedir una nueva convocatoria. Ésta fue emitida el 5 de diciembre por las mismas autoridades firmantes de la primera, convocando a efectuar la elección el 18 de diciembre a las 11:00 horas, también en la explanada de la agencia municipal, en la inteligencia de que la elección tendría efecto con las personas que acudieran y que las decisiones se tomarían por mayoría de votos. En esta convocatoria se enlistaron los mismos requisitos que en la anterior.

El día indicado, a partir de las 11:00 horas, se procedió a pasar lista de presentes, verificando que se reunieron 258 ciudadanos de un padrón electoral comunal de 797 personas. En ese contexto se integró, mediante elección a mano alzada, la mesa de debates, con un presidente, un secretario y cuatro escrutadores. Acto seguido, Demetrio Hernández Cortés informó de las actividades que desempeñó como agente municipal en el año 2011. Posteriormente, el presidente de la mesa de debates leyó

los requisitos establecidos para participar en la asamblea y se propuso a los candidatos, que también fueron aprobados.

La elección se efectuó entonces mediante una terna para cada cargo y a mano alzada, con lo cual se eligió a las siguientes autoridades: Demetrio Hernández Cortés (agente municipal propietario), Guillermo Cruz Matus (agente municipal suplente), Pablo García Cruz (regidor primero), Gerónimo Cruz Martínez (regidor segundo), Eutimio Cruz Velasco (alcalde primero), Marcelino Velasco Quintero (alcalde segundo) y Gaudencio Rojas Velasco (alcalde tercero). Al respecto se levantó un acta de cómputo.

Acto seguido, los así elegidos rindieron protesta ante el presidente de la mesa de debates, el agente municipal electo clausuró la asamblea a las 13:30 horas y se levantó el acta respectiva, que fue firmada por la autoridad municipal en funciones, los miembros de la mesa de debates, las personas que resultaron triunfadoras en la elección y 258 ciudadanos.

Posteriormente, el 23 de diciembre, los nuevos integrantes de la agencia municipal solicitaron por escrito al presidente municipal de Santos Reyes Nopala que procediera a tomarles la protesta de su cargo y a extenderles sus respectivos nombramientos, para lo cual exhibieron las constancias de la elección.

El 14 de enero de 2012, Demetrio Hernández Cortés, Guillermo Cruz Matus, Pablo García Cruz y Gerónimo Cruz Martínez promovieron un juicio ciudadano local en contra del presidente municipal y del cabildo de Santos Reyes Nopala por la omisión de tomarles protesta de sus cargos y de extenderles los nombramientos respectivos.

El 16 de enero, el Tribunal Electoral de Oaxaca ordenó a la autoridad municipal correspondiente que le diera trámite a este medio impugnativo, por lo que se procedió a colocar copia de la demanda en estrados, en donde permaneció hasta el 23 de enero. En esa situación, el día 22 presentaron su escrito en calidad de terceros interesados 45 ciudadanos procedentes de la ranchería de San Gonzalo Pueblo Viejo, y para el día 23 lo hicieron 310 ciudadanos radicados en otras rancherías.

El 3 de abril, el Tribunal Electoral de Oaxaca emitió la resolución correspondiente en la que señaló que los actores habían sido electos de acuerdo con el sistema de usos y costumbres, sin que en esa elección se hubieran vulnerado los derechos de otros ciudadanos. En consecuencia, los comparecientes no tenían derecho de hacer valer presuntas afectaciones a sus derechos político-electorales, dado que no existe prueba de que las rancherías de donde proceden pertenecieran al municipio de Santos Reyes Nopala ni que con anterioridad hubieran participado en las elecciones de la agencia municipal de Santiago Cuixtla. Por lo mismo, ordenó al ayuntamiento respectivo que expidiera los nombramientos del caso.

Ante tal decisión jurisdiccional, el 8 de abril los inconformes interpusieron el JDC objeto de esta nota. Tal medio impugnativo fue recibido en la Sala Regional el 10 de abril y se procedió a su remisión a la Ponencia de la magistrada Claudia Pastor Badilla, quien emitió el auto de admisión el 17 de abril, a la vez que requirió a diversas autoridades para que hicieran llegar, dentro del plazo legal, distintos documentos que dieran un conocimiento amplio sobre el tema de las elecciones por derecho consuetudinario en el municipio indicado.

Posteriormente, una vez puestos los autos en estado de resolución, se determinó la competencia de la Sala en el asunto, en virtud de la materia, la Circunscripción y la jerarquía. Hecho lo cual, en el considerando se analiza la procedencia de la firma de los promoventes; para tal efecto presenta la resolución una relación conteniendo los nombres de los 87 actores, señalando quiénes firmaron o pusieron su huella dactilar en la lista que se anexó al escrito de presentación, quiénes no lo hicieron y en cuántos casos aparecieron firmas o huellas pero no nombres de promoventes. Como consecuencia de ello se determinó el sobreseimiento de la causa para nueve ciudadanos que no firmaron ni imprimieron su huella; esta última se consideró válida para confirmar la intención impugnativa de los promoventes, en cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) sobre el derecho de acceso a la impartición de justicia. Al respecto se aplicó la jurisprudencia de rubro: FIRMA AUTÓGRAFA. EN LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL SE SATISFACE ESTE REQUISITO, AUN CUANDO LA FIRMA NO APAREZCA EN EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y SÍ EN EL DOCUMENTO DE PRESENTACIÓN DE DICHO MEDIO IMPUGNATIVO.

En el estudio de fondo se establece que la pretensión de los actores es la de revocar la resolución de la responsable por la que validó la elección de agente municipal en Santiago Cuixtla. A su vez, la causa de pedir se actualiza en el hecho de que se vulneró el principio de universalidad del sufragio y el de legalidad al aceptar en la asamblea general comunitaria solamente la participación de los habitantes del casco de la agencia municipal, lo que restringió el derecho de los habitantes de las rancherías y anexos.

Se tomó en cuenta en este aspecto la jurisprudencia del rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES, en la que se establece la suplencia total en caso de deficiencia en la expresión de agravios. Desde esta perspectiva, a la Sala le queda claro que el acto que realmente afecta a los agraviados es la decisión de la responsable de considerarlos únicamente como terceros interesados, cuando en su escrito de presentación del juicio se manifiesta que además de oponerse a los nombramientos de los actores, reclaman la invalidez de los comicios por haber sido excluidos los habitantes de determinadas localidades.

Sobre este punto resalta el hecho de que el Órgano Jurisdiccional cuya resolución se impugna, no atendió dicha suplencia ni el principio general del derecho que manifiesta que si el justiciable presenta el hecho, corresponde al juez señalar el derecho. Ello configura lo que doctrinalmente se conoce como *error in procedendo*, —o de actividad— que ocurre cuando por inobservancia de normas procesales se afectan los requisitos de la

actividad jurisdiccional, invalidando la resolución correspondiente, por ejemplo, por dejar en estado de indefensión a una de las partes procesales, que fue el caso de los promoventes que fueron considerados por la responsable solamente como terceros interesados, con lo cual ya no se atendió su pretensión de invalidez de los comicios consuetudinarios. Por lo anterior, la resolución impugnada devino ineficaz y debe ser revocada.

A la vez se debe tener en cuenta el plazo de desempeño de los agentes municipales, que es de sólo un año; y a la fecha de la resolución ya habían transcurrido unos cinco meses de ejercicio, por lo que se hacía necesario resolver en plenitud de jurisdicción. De esta suerte se considera que los agraviados debieron tenerse como promoventes en el proceso original, dado que tienen interés jurídico en la causa.

Igualmente se determinó que la promoción del juicio fue oportuna para los ciudadanos que no fueron convocados puesto que se enteraron del acto que los agraviaba hasta que se hizo pública la demanda de los candidatos triunfantes, con lo cual su comparecencia quedó comprendida en el plazo que señala la legislación local; no así los ciudadanos que fueron convocados a la asamblea y se entiende, en consecuencia, que se enteraron oportunamente de su desarrollo y resultado. Al considerar al primer grupo se está realizando una interpretación amplia que cumple con el principio *pro actione*.

Ya en el campo de fijar la litis, ésta se circunscribe a determinar si la elección impugnada cumplió con los requisitos necesarios para declarar su validez. En ese sentido, la resolución se orienta a estudiar los fundamentos del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, tanto en el campo del derecho nacional como del internacional, por ello se cita el artículo segundo de la CPEUM en la parte precedente, así como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, tales documentos también en lo que hace a los artículos aplicables.

De igual manera, se hace alusión a criterios orientadores establecidos en asuntos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en los cuales queda asentado el derecho de las comunidades indígenas a ejercer su autonomía, lo que implica elegir a sus autoridades de acuerdo con los usos y costumbres que imperen en sus comunidades, con la limitante de no vulnerar a su vez derechos de otras personas, como es el caso de no respetar el derecho de universalidad del voto.

Tal derecho también está reconocido en diversos instrumentos internacionales, como en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 5, inciso c, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. A la vez, la CPEUM regula la institución en las fracciones I y II del artículo 35, la base 1 del artículo 41 y la fracción IV del artículo 116. Igualmente se regula lo relativo a la universalidad del voto en la Constitución Política del Estado de Oaxaca en su artículo 29, en el que además se ordena que en las elecciones regidas por usos y costumbres se observe lo regulado en el apartado A, fracción II, del artículo 25 de la misma Constitución.

Por otra parte, la Observación General 25 de las Naciones Unidas resulta notoriamente aplicable cuando dispone que una vez que se haya establecido una modalidad de participación directa en las asambleas comunitarias no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos, ni imponerse restricciones excesivas, y menos tratándose del criterio discriminatorio del lugar de residencia.

Queda entonces de manifiesto que no debe presentarse dentro de la comunidad un fenómeno de “restricciones internas”, que equivale a una discriminación dentro de la propia comunidad, vulnerando los derechos humanos de las minorías en tales comunidades. La Sala Superior también se ha pronunciado al respecto

al establecer la tesis de rubro: USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. De todo ello resulta claro que cualquier práctica discriminatoria que vulnere el principio de universalidad del voto queda excluida del reconocimiento del sistema normativo aplicable —por razones del derecho nacional o internacional— a las comunidades indígenas.

Posteriormente, la resolución busca precisar los criterios aplicables para acreditar la pertenencia de los ciudadanos a una agencia municipal o de policía, para lo cual, y a falta de una determinación expresa y generalizada en las disposiciones normativas del estado de Oaxaca, se deben tomar en cuenta los criterios de autoadscripción y territorio.

En lo que toca a la autoadscripción, Rodolfo Stavenhagen considera que es una forma común de construir identidades culturales, porque los propios indígenas manifiestan su pertenencia a una comunidad, lo que implica que pueden adquirir los derechos vigentes en la misma. Esta identidad voluntaria es reconocida en el artículo segundo de la CPEUM, al reconocer la trascendencia de la conciencia de identidad para pertenecer al grupo al que se le aplica el régimen específico tutelar; tal situación también ha sido reconocida por la SCJN al resolver el amparo en revisión 28/2007, por lo que quien se ostente como indígena lo es, sin que requiera presentar prueba alguna al respecto. El TEPJF en este tipo de asuntos emitió la tesis aislada del rubro: PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN, así como la tesis COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.

Todas estas posiciones coinciden con el contenido del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en su artículo 1, párrafo 3. De la misma manera, la Corte IDH se ha pronunciado en tal sentido, por ejemplo, al resolver el caso de Xákmok vs Paraguay.

En cuanto hace al criterio del territorio, éste se establece cuando una persona mantiene relación con un lugar determinado, de hecho, en estas comunidades el nexo entre identidad étnica y territorial es estrecha y vivencial. Por eso, la Corte IDH ha subrayado la vinculación de estas comunidades con un territorio determinado, que una vez delimitado permite formar la frontera natural con otras identidades culturales y asegurar la sobrevivencia de su hábitat cultural y la conservación y explotación de sus propios recursos naturales.

Sobre este punto se han pronunciado autores como Georg Jellinek, quien afirma que el propio Estado da a las comunidades el poder interno de autoridad. Por lo que, cuando por medio de la autoadscripción o de la territorialidad los individuos quedan comprendidos en una comunidad indígena adquieren el derecho de participar en las decisiones políticas de la misma, así como también tienen la obligación de respetar la normatividad imperante en ellas.

En cuanto a los requisitos para ejercer el voto en Santiago Cuixtla, gracias a la información rendida por la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno de Oaxaca, se advierte que la prestación de los servicios del tequio y el desempeño de cargos tradicionales son factores condicionantes para ejercer el voto en la comunidad, y que los habitantes de la agencia municipal desde finales de la década de 1980 dejaron de participar en estas prácticas de ayuda comunitaria y solicitaron su separación, porque para ellos implicaba realizar trabajos adicionales y desplazarse de un lugar a otro.

El tequio como forma de solidaridad comunitaria está reconocido en el artículo 12 de la Constitución de Oaxaca y en el párrafo cuarto del artículo 12 y en el 43 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades. A su vez, Alicia Barabas considera que el corazón de la estructura y de la organización comunitaria es precisamente el tequio y por ello su falta de cumplimiento afecta a la colectividad. Por su parte, Jorge Hernández Díaz resalta el cumplimiento del tequio y de otras tareas solidarias, así

como el desempeño de cargos tradicionales lo que constituye el requisito previo para votar o ser votado en un sistema consuetudinario, además de que el tequio implica el desempeño jerarquizado de cargos tradicionales, que deben cubrirse para aspirar a otros cargos de orden político. Al respecto, la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración contenido en el expediente SUP-REC-2/2011 reconoció el hecho de que se exigiera mayor edad para desempeñar ciertos cargos en las comunidades, puesto que ello permitiría haber desempeñado antes diversos cargos y tareas a favor del grupo.

Por otra parte, aunque a la Sala Regional se le hizo llegar una amplia información sobre la demarcación de la agencia municipal aludida, no quedó suficientemente claro el criterio para integrar su territorio. En cambio, quedó probada por las actas levantadas y las convocatorias emitidas que se conformaron dos grupos disidentes: uno estaba a favor de que participaran en las elecciones comunitarias los habitantes de algunas rancherías, y el otro no quería que ocurriera así.

Por eso, la Sala Regional concretó las razones por las cuales se discriminó a esos habitantes de la siguiente manera: 1. Pertenecer a distinto municipio, 2. Que esos ciudadanos eligen a sus autoridades y gestionan administrativamente sus propios proyectos, y 3. La agencia no recibe recursos para atender las necesidades de las localidades.

Mediante información obtenida de parte de las autoridades agrarias, municipales y responsables de planes de desarrollo, quedó claro que la ranchería de San Gonzalo Pueblo Viejo pertenece a la agencia municipal de Santiago Cuixtla y al municipio de Santos Reyes Nopala, a la vez que con la copia de las credenciales para votar con fotografía quedó acreditado el domicilio de 41 ciudadanos promoventes en dicha ranchería, además de que varias de estas personas participaron en una de las dos asambleas electorales y de que se inconformaron con los resultados obtenidos.

En lo que toca a la obtención propia de recursos, ésta es una práctica común en Oaxaca. Los informes municipales, del Congreso local y de la Auditoría Superior del Estado demostraron que San Gonzalo Pueblo Viejo no recibe recursos de manera directa, por lo que no es viable la exclusión electiva que se le impone. Ni tampoco es válido aducir que eligen a sus propias autoridades, puesto que la jerarquía de ambas es diferente y ese tipo de autoridades tiene su origen en raíces históricas e incluso míticas que han convivido con el Estado moderno, según lo afirma Dannie Dehouve.

En conclusión, quedó demostrada la pertenencia de San Gonzalo Pueblo Viejo al municipio y a la agencia municipal referidos, pero ello resultó insuficiente para lograr la invalidez de la elección, en cuanto se demostró que no han cumplido con las obligaciones del tequio, por lo que una vez que los cumplan podrán participar en próximas elecciones.

Por todo lo anterior se resolvió que se sobresee este juicio para los ciudadanos que no firmaron ni asentaron su huella en el documento de presentación o en la lista adicional, se revoca la sentencia impugnada, se considera la adscripción de San Gonzalo Pueblo Viejo a la agencia municipal de Santiago Cuixtla y, por lo mismo, el derecho de sus ciudadanos a ejercer el voto activo y pasivo, pero siempre que la asamblea comunitaria considere cumplidos los requisitos del sistema de convivencia tradicional; se declara la validez de la asamblea electiva impugnada, se ordena al ayuntamiento de Santos Reyes Nopala para que en un plazo de 24 horas contadas a partir de la notificación del fallo expida los respectivos nombramientos, tome la protesta de ley e informe a la Sala Regional sobre el particular durante las siguientes 24 horas. La resolución fue tomada por unanimidad de los votos emitidos por las magistradas que integran el Pleno de la Sala.

Esta resolución tiene el mérito de analizar de manera clara y sistemática los aspectos más destacados del sistema consuetudinario de elecciones, vincularlos con los principios de convencionalidad, constitucionalidad y legalidad que impone el nuevo orden

jurídico del país, a la vez que reconocer los límites y alcances de la aplicación de los usos y costumbres de las comunidades, cuya pertenencia implica derechos pero también impone obligaciones surgidas de la misma convivencia comunal.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES REGIDAS POR EL DERECHO CONSUECUDINARIO EN OAXACA

Francisco Martínez Sánchez

EXPEDIENTE:
SX-JDC-971/2012

SUMARIO: I. Introducción II. División territorial y administrativa del estado de Oaxaca; III. Elecciones de agentes municipales en el estado de Oaxaca; IV. Conflictividad electoral en municipios regidos por sistemas normativos internos; V. El tequio; VI. El tequio en los sistemas normativos internos de Oaxaca; VII. El tequio como elemento de la democracia participativa; VIII. Conclusiones, IX. Fuentes consultadas.

I. Introducción

En el presente ensayo se analiza la sentencia de fecha 6 de junio de 2012, dictada en Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

SX-JDC-971/2012, promovido por Luz del Carmen Ruiz Carmona y 87 ciudadanos más contra la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el expediente JDC/02/2012, respecto a las elecciones efectuadas en la agencia municipal de Santiago Cuixtla, municipio de Santos Reyes Nopala, Oaxaca, llevadas a cabo el 5 de diciembre de 2011.

Resulta de particular interés advertir mediante esta resolución que dentro del sistema normativo interno¹ de algunos municipios del estado de Oaxaca existen diferencias en la forma de celebrar las elecciones de la cabecera municipal respecto de las celebradas en las agencias municipales, y que los problemas que se plantean en la cabecera municipal referentes a las agencias también se presentan en las agencias municipales en relación con las rancherías o congregaciones. Ésta es una manifestación de autogobierno de tales comunidades indígenas dentro del contexto de multiculturalidad que caracteriza al estado de Oaxaca.

La Sala Regional expone en el capítulo de antecedentes la división territorial municipal, el régimen de tenencia de la tierra y

¹ El artículo 3, fracción VIII, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades indígenas para el Estado de Oaxaca, define a los sistemas normativos internos como: Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos. En el mismo tenor, la misma ley, en su numeral 28, "El Estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas en cada pueblo, comunidad y municipio del Estado, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias". Por tanto en el Estado dichos sistemas se consideran actualmente vigentes y en uso. Por su parte, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (CIPPEO 2008) para el Estado de Oaxaca, en su artículo 255 A, señala que se entiende por sistemas normativos internos, los principios generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y el nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos cuya determinación no sea competencia del Congreso; la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución federal, los tratados internacionales y la Constitución estatal.

su adscripción dentro de la demarcación municipal, las vías de comunicación, la actividad comercial, la lengua, el sistema normativo interno y los conflictos políticos dentro de la agencia de Santiago Cuixtla; de la misma forma, hace referencia a los antecedentes de la elección impugnada en el juicio. Estos datos, que constituyen antecedentes de la misma resolución, permiten conocer el contexto socioeconómico y cultural de estas comunidades indígenas y los conflictos propios de la elección en la que colisionaron los derechos político-electorales de una comunidad indígena asentada en una ranchería diversa a la que constituye la comunidad indígena de la agencia municipal de Santiago Cuixtla.

Los antecedentes expresados en el resultando primero de la sentencia que pronunció la Sala Regional Xalapa no sólo ilustran a los lectores, sino que la misma constituye el basamento sobre el cual se articula su argumentación, porque el Tribunal juzga derechos político-electorales de una comunidad indígena perteneciente a la etnia chatina, en el estado de Oaxaca. Es importante destacar que para todo aquel que pertenezca a una cultura distinta a la chatina, no sólo el sistema normativo interno, sino la cosmovisión indígena le resultará ajena, y para el juzgador es imprescindible entender el contexto para valorar el caudal probatorio, pues de lo contrario lejos de solucionar el conflicto podría radicalizarlo, polarizando a las partes y afectando la estabilidad política del municipio.

José Eduardo Faría (2004, 327) establece dos preguntas que suscitan discusiones sobre la labor del Poder Judicial frente a los conflictos colectivos; la primera es sobre la eficiencia funcional y técnica de los tribunales y sus magistrados para manejar conflictos de clase y transgresiones jurídicas en masa que involucren a grupos, clases y colectividades; y la segunda es respecto a la manera en que podrá actuar el Poder Judicial tanto en la reorganización del cuerpo social sobre bases más igualitarias, como en la consolidación de un sistema jurídico eficaz y al mismo tiempo reconocido y acatado por todos. Si bien la reflexión se encamina a las materias civil, penal y laboral, la materia electoral no es ajena

a esa búsqueda de consolidación de un sistema jurídico en el que los juzgadores electorales resuelvan los problemas y no los generalicen; Faría (2004, 327) establece lo siguiente:

Desde el punto de vista de la práctica jurídica, tales interrogantes han suscitado muchísimas y significativas discusiones relativas, por ejemplo, a las cuestiones del acceso diferenciado a la justicia por parte de las diversas clases y estratos sociales; a la racionalización de las actividades de asistencia jurídica, en virtud del impacto de sus costos sobre la crisis fiscal del Estado; a la transformación de los servicios legales tradicionales —que no cuestionan la estructura social y se limitan a asistir judicialmente a sus usuarios, considerados apenas como “sujetos individuales” — en servicios más amplios, capaces de trabajar con “sujetos colectivos” con la finalidad de proponer estrategias aun de corte extrajudicial; a la reforma de los procesos civil, penal y laboral para volverlos más flexibles, rápidos y baratos y, finalmente, a la transformación del juez en un legislador activo y creativo, consciente de que la justicia no puede ser reducida a una dimensión exclusivamente técnica, debiendo ser concebida como instrumento para la construcción de una sociedad verdaderamente justa.

Es precisamente ese ideal de una sociedad justa de verdad el que es factible alcanzar por medio de la comprensión del contexto en el cual se desarrollan los hechos, pues el juzgador debe forjar el derecho sobre la base de la comprensión de la comunidad a la que juzga.

En este sentido, puede advertirse a través de los antecedentes el entorno en que se desenvuelve la vida política de los ciudadanos, que en la ranchería de San Gonzalo Pueblo Viejo consideran afectados sus derechos político-electorales en la elección de autoridades de la agencia municipal de Santiago Cuixtla. Destaco esta reflexión que se expresa en la ejecutoria porque no es común que en una sentencia se exponga el entorno cultural del justiciable, debido a que el juzgador de cualquier materia va directamente

a los puntos controvertidos, analiza si el hecho encuadra en el derecho de acuerdo con las pruebas, porque al final de cuentas es la cuestión de derecho la que debe dilucidarse en la sentencia, pero en el ámbito del derecho indígena, que es oral y fuertemente vinculado a la cultura y forma de vida de sus integrantes, el contexto es esencial para comprender el problema que se resuelve.

Para el juzgador electoral, el sistema normativo interno representa una serie de desafíos que sólo pueden vencerse con el conocimiento de la realidad política y social, porque el sistema básicamente es oral y se vislumbra en hechos reiterados a través del tiempo, como son la fecha y el lugar de la elección, las consideraciones de idoneidad del cargo, por vía del cumplimiento del sistema de cargos, la disposición para el servicio. Comprender el sistema de elección no se reduce a determinar la legalidad de los actos de la asamblea en la que la comunidad elige al cabildo o a sus autoridades tradicionales, sino al cumplimiento a través del tiempo de lo que podríamos llamar requisitos de elegibilidad, que deben ser analizados por la asamblea en el momento de seleccionar las ternas para la elección del agente municipal, si este sistema de elección se ha mantenido con rasgos o elementos distintivos durante el tiempo o ha tenido variaciones y en su caso si estas variaciones, han sido determinadas por una autoridad electoral, lo que podría implicar que existe una asimilación forzosa.

Existe en la compleja orografía oaxaqueña la convivencia de diversos grupos étnicos en los municipios que conforman al estado, de ahí la complejidad de los procesos electorales municipales, que no se reducen a la mera elección del ayuntamiento de la cabecera, sino que pueden referirse a la elección de cabildos en las agencias.² Y como en este caso se advierte, los habitantes

² Conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca únicamente es en los municipios donde se eligen concejales, que son quienes integran el ayuntamiento o cabildo, y a las agencias se les nombra al agente municipal o se convoca a elecciones para este fin, conforme al artículo 79 del ordenamiento legal citado; sin embargo, conforme al sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca, las agencias municipales eligen a sus autoridades, que en su conjunto se les denomina cabildo.

de la ranchería de San Gonzalo Pueblo viejo, por costumbre no habían participado en la elección de agente municipal y en estos comicios pretendieron hacerlo, alterando lo que había sido hasta ese momento una práctica reiterada.

Estos conflictos pueden acentuarse porque dos o más grupos etnolingüísticos quedaron asentados dentro del territorio del mismo municipio. Hay diversidad de lenguaje, no se entienden los habitantes de las rancherías con los de la cabecera o los de las agencias municipales entre sí. Incluso se han presentado casos en que las variantes dialectales del mismo idioma en el municipio dificultan, o en algunos casos impiden, la comunicación en su lengua materna.³

En el municipio de Santos Reyes Nopala la problemática político-electoral parte del hecho de que la cabecera municipal tiene un sistema normativo interno distinto del que rige en la agencia municipal de Cuixtla para la elección de sus autoridades tradicionales y para el propio agente, por lo que se realiza una elección en la que sólo participan los habitantes del casco de la agencia municipal,⁴ excluyendo a los habitantes de las rancherías,⁵ en este caso los habitantes de San Gonzalo Pueblo Viejo. Esta circunstancia *prima facie* afecta el derecho del sufragio en sus dos vertientes: pasivo y activo, de quienes no habitan en el casco de la población.

³ En el municipio de San Juan Ozolotepec, distrito de Miahuatlán, las agencias de San Andrés Lovene y Santa Catarina Xanaguía, hablan el ditzea o zapoteco de la sierra sur, en tanto que la agencia de Santiago Lapaguía, habla el ditsa o zapoteco de la costa este, en tanto que la ranchería de San Bartolo Lapaguía perteneciente a la agencia de Santiago Lapaguía, habla el desté o zapoteco de la costa noreste, variantes que son bastante disímiles, al grado de que al tratar de comunicarse estas agencias del mismo municipio mediante su lengua materna no se entienden; por otra parte, en la cabecera sólo se habla el castellano, por lo que cuando se celebran reuniones o asambleas en las que participan todas las agencias y cabecera, ante la pluralidad de variantes, se ha optado por realizar las reuniones en castellano.

⁴ Conforme a la Real Academia de la Lengua Española, el casco de una población o casco urbano es el conjunto de edificaciones de una ciudad, hasta donde termina su agrupación.

⁵ De acuerdo con el artículo 15 inciso c de la ley orgánica municipal la ranchería “es un centro de población que tenga censo no menor de diez mil habitantes, edificios para las autoridades del lugar, panteón y escuelas de enseñanza primaria;” (Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca 2012, 4).

En este tenor, cuando la Sala Regional Xalapa analizó la demanda consideró que la causa de pedir era que en los comicios cuestionados se vulneraron los principios de universalidad del sufragio y de legalidad, al excluir la participación de los ciudadanos de las rancherías pertenecientes a la citada agencia, pues se convocó únicamente a los ciudadanos del casco de la población, lo cual restringía el derecho de quienes habitan en la ranchería de la agencia. Al entrar al análisis de la violación al derecho del sufragio, la Sala advirtió que en la agencia municipal de Santiago Cuixtla se debía respetar el derecho de los habitantes de San Gonzalo Pueblo Viejo a participar en la asamblea de elección de la autoridad; sin embargo, para ejercer válidamente el derecho de ser votados, era necesario haber cumplido previamente con la realización del tequio.

El tequio es una expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas de Oaxaca, reconocida en la Constitución local, que dispone que

los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y los procedimientos tendentes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio (CPEO, artículo 12, párrafo 4, 2012).

Así, la institución del tequio pertenece al universo de los derechos de los pueblos indígenas, aunque su ámbito de aplicación se mantiene como un resabio de la evolución de los municipios que se rigieron por sistemas normativos internos y que pasaron al régimen de partidos políticos,⁶ como una forma de participación

⁶ En el municipio de Oaxaca de Juárez, que se rige por el sistema de partidos políticos, en las agencias de Trinidad de Viguera, Santa Rosa Panzacola, Donají, Ejido Guadalupe Victoria, San Martín Mexicapán y San Juan Chapultepec, la elección del agente municipal se realiza mediante sus propios sistemas normativos internos.

con mano de obra en las tareas de beneficio colectivo, circunstancia que revela la importancia de la actividad comunitaria arraigada en los pueblos y comunidades indígenas, lo que nos lleva a determinar el ámbito de aplicación del tequio en el sistema de derechos político-electorales de los municipios oaxaqueños que se rigen por sistemas normativos internos.

II. División territorial y administrativa del estado de Oaxaca

Actualmente, la división territorial de Oaxaca está constituida por 570 municipios, 772 agencias municipales, 1,561 agencias de policía municipal y 864 núcleos rurales, o sea, 3,765 localidades con reconocimiento político administrativo.⁷

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca⁸ establece:

ARTÍCULO 2.- El Municipio libre es un nivel de Gobierno, investido de personalidad jurídica, con territorio y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior, con capacidad económica propia y con la libre administración de su hacienda; con una población asentada en una circunscripción territorial y gobernada por un Ayuntamiento.

ARTÍCULO 3.- El Ayuntamiento tiene como misión primordial servir a la población dentro del marco legal por la paz, la igualdad entre hombres y mujeres, la justicia y el desarrollo social, generando en forma permanente, continua y creciente servicios y obras de calidad; basados en la participación ciudadana y en una administración responsable, honesta y eficiente, respetando la dignidad de la persona y del medio ambiente, fomentado compromisos para fortalecer nuestra cultura.

⁷ Información actualizada a 2010.

⁸ La ley vigente se publicó en el periódico oficial del estado el 30 de noviembre de 2010.

ARTÍCULO 14.- El territorio del Estado de Oaxaca se integra por quinientos setenta municipios. La extensión territorial de estos Municipios comprende la superficie y límites reconocidos a la fecha para cada uno de ellos. Se entiende por territorio municipal el ámbito donde el ayuntamiento ejerce su jurisdicción.

ARTÍCULO 15.- Los centros de población del Municipio, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos, podrán tener las siguientes denominaciones, según satisfagan los requisitos que en cada caso se señalan:⁹

- a) NUCLEO RURAL: Al centro de población que cuente por lo menos con quinientos habitantes;
- b) CONGREGACION: Al centro de población que cuenten por lo menos con cinco mil habitantes;
- c) RANCHERIA: Al centro de población que tenga censo no menor de diez mil habitantes, edificios para las autoridades del lugar, panteón y escuelas de enseñanza primaria;
- d) PUEBLO: Al centro de población que tenga, censo no menor de quince mil habitantes, los servicios públicos más indispensables, edificios para las autoridades del lugar, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria y media básica;
- e) VILLA: Al centro de población que tenga, censo no menor de dieciocho mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de material similar, edificios adecuados para los servicios municipales, hospital, mercado, cárcel y panteón, escuelas de enseñanza primaria, media básica y media superior; y
- f) CIUDAD: Al centro de población que tenga: Censo no menor de veinte mil habitantes; servicios públicos; servicios médicos

⁹ En la actualidad, se critica que en el estado de Oaxaca existan municipios que no alcanzan la población mínima que establece la ley de la materia para constituir un municipio, no obstante, dicha legislación es aplicable para los municipios de nueva creación, no así para los que ya existen y que fueron creados de conformidad con legislaciones anteriores que preveían un número menor de habitantes para conformar un municipio.

y de policía; calles pavimentadas o de material similar; edificios adecuados para las oficinas municipales; hospital; mercado; rastro; cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; hoteles y planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria, media básica, media superior y superior.

ARTÍCULO 16.- Se denominará cabecera municipal al centro de población donde reside el Gobierno Municipal.

Solamente con aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento y la autorización del Congreso del Estado podrá cambiarse la cabecera a otro lugar, siempre y cuando esté comprendido dentro de los límites territoriales del municipio de que se trate. El cambio que se solicite se autorizará siempre que no cause problemas de inestabilidad social o ingobernabilidad.

ARTÍCULO 17.- Son categorías administrativas dentro del nivel de Gobierno Municipal:

I.- Agencia Municipal: Para tener esta categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes: y

II.- Agencia de Policía: Para tener esta categoría se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes.

ARTÍCULO 18.- Los centros de población que estimen haber llenado los requisitos para cada denominación o categoría administrativa, podrán ostentar las que les correspondan, en el primer caso mediante declaración que realice el Ayuntamiento de su Municipio, con la aprobación de la Legislatura del Estado; en el segundo por declaratoria del mismo Congreso.

La división territorial en Oaxaca tiene una justificación histórica relacionada con la defensa de los pueblos, de sus categorías municipales y territoriales.

Es necesario establecer que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de 1825 determinó como base de su administración política y administrativa a la municipalidad al fijar dos categorías administrativas tomando como referencia el número de habitantes; de este modo, las localidades que alcanzaban las 3,000 almas tendrían derecho a formar un ayuntamiento; en tanto que los que no alcanzaran esta cifra, pero tuvieran más de 500 habitantes, conformarían una república; sin embargo, en este último caso si se trataba de pueblos que por su ilustración, industria y demás circunstancias particulares merecieran tener un ayuntamiento, podrían exponerlo ante el gobernador, quien enviaba un informe al Congreso para que éste juzgara lo más conveniente (CPELO 1825, artículos 160-61).

Por otra parte, a pesar del establecimiento de estas categorías, se les otorgó las mismas facultades y obligaciones, como se advierte en los artículos 162 y 163 de la Constitución estatal de 1825, que a continuación se transcriben:

ART. 162.-Las atribuciones de los Ayuntamientos son:

PRIMERA. Cuidar de la policía de salubridad, comodidad y ornato, formar reglamentos sobre estos objetos.

SEGUNDA. Establecer y dirigir las escuelas de primeras letras, y cuidar de los demás establecimientos de educación pública y de beneficencia, que se paguen de los fondos del común.

TERCERA. Cuidar de los hospitales y demás establecimientos de beneficencia en el modo y forma que prescriban las leyes.

CUARTA. Cuidar de la construcción, reparación y limpieza de los caminos, calzadas, puentes y cárceles; de los terrenos y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, comodidad y ornato.

QUINTA. Recaudar, administrar e invertir los fondos de propios y arbitrios con arreglo a las leyes y reglamentos, nombrando depositarios de los caudales, bajo la responsabilidad de los que los nombran.

SEXTA. Hacer el repartimiento y recaudaciones, de las contribuciones personales, bajo las reglas que se prescriban por las leyes.

SÉPTIMA. (sic) Dar a los Alcaldes el auxilio que les pidan para la conservación del orden público, y para la seguridad de las personas y bienes de los estantes y habitantes de los pueblos.

OCTAVA. Formar las ordenanzas municipales y presentarlas al Congreso para su aprobación, por conducto del Gobernador del Estado, quien las acompañará con su informe.

NOVENA. Promover la agricultura y cualquiera ramo de industria, y presentar al Gobierno respecto de las medidas que no estén en sus atribuciones relativas aquellas objetos, exponiendo las circunstancias de localidad y demás particulares del pueblo.

DÉCIMA. Inscribir a los ciudadanos avecindados en todo el territorio del pueblo, en los registros públicos.

UNDÉCIMA. Ejercer las demás atribuciones que le señalen las leyes

ART. 163.-Las atribuciones de las repúblicas son:

PRIMERA. Establecer y cuidar de las escuelas de primeras letras.

SEGUNDA. Cuidar de la construcción, reparación y limpieza de los caminos, puentes y cárceles, de los terrenos del común y de la salud pública.

TERCERA. Recaudar administrar e invertir los productos de propios arbitrios, y los fondos del común, con total arreglo a las leyes y reglamentos, nombrando depositarios de los caudales, bajo la responsabilidad de los que los nombran.

CUARTA. Dar a los alcaldes todo el auxilio que les pidan para la conservación del orden público, y para la seguridad de las personas y bienes de los estantes y habitantes de los pueblos.

QUINTA. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones personales, en el modo y forma que se prescriba por las leyes.

SEXTA. Representar al gobierno *para promover la agricultura y cualquiera ramo de la industria útil.*[§]

SÉPTIMA. Inscribir a los ciudadanos avecindados en todo el territorio del pueblo, en los registros públicos.

OCTAVA. Ejercer las demás atribuciones que prescriba la ley.

Posteriormente, en 1857, la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior para el Estado de Oaxaca consideró como categorías administrativas en la entidad oaxaqueña las siguientes: distritos, municipios y agencias municipales. “A pesar de la distinción entre municipio y agencia municipal no se establecieron horizontes de subordinación entre las categorías, principalmente porque cada pueblo seguía manteniendo su tradicional cabildo” (Velázquez 2001, 38).

Esta situación también se vio reflejada en la Ley de Ayuntamientos de 1889, que establecía tanto las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, como la de los agentes, las que prácticamente eran casi las mismas, así los agentes municipales podían “administrar los bienes del común” y “representar al lugar en todos sus negocios”; como se advierte, se reconocía su autonomía, evitándose la injerencia del municipio al que estaban adscritos (Mendoza 2011, 118).

La referida ley también disponía en su artículo 21 que todo pueblo cuyo censo llegara a 500 habitantes, tendría un ayuntamiento, compuesto por un presidente, cinco regidores y un síndico; por lo que gran cantidad de los municipios oaxaqueños se conformaron con una sola localidad, de tal modo que el ayuntamiento era considerado una autoridad cercana porque era elegida directamente por los habitantes de esa demarcación, “la visión y la lucha de esas autoridades favorecía constantemente a su pueblo y no al poder estatal” (Mendoza 2011, 127). Por otra parte, las poblaciones que no tenían los 500 habitantes y que, por ende, no alcanzaba la categoría de municipio conservaba su territorio y sus

[§] Énfasis añadido.

recursos (forestales, mineros, agrícolas, etcétera) y por esta razón fueron independientes del municipio, al que quedaron integrados con la categoría de agencias.

En la actualidad, el fenómeno de pueblos unidos por la figura del municipio, pero sin relación entre sí, es muy común en el estado de Oaxaca; así lo reiteran Hernández, Martínez y Leonel (2007, 166):

[...] las comunidades oaxaqueñas más allá de su categoría administrativa (cabecera, agencia municipal o de policía) y del municipio al que pertenecen, han conservado su autonomía, su propio sistema de organización política y social así como su independencia en la toma de decisiones [...] Cuando se establece la figura del municipio, integrando varias poblaciones para conformar esta unidad administrativa y política las comunidades conservan su autonomía y la unificación política y social no se da. Incluso existen casos de diferente origen étnico; un ejemplo es San Juan Guichicovi en donde coexisten comunidades mixes, zapotecas, mixtecas y mestiza. También existen casos en que las comunidades que forman el municipio no tienen continuidad territorial: Santiago Matatlán y su agencia municipal de San Pablo Güilá o San Pedro el Alto, agencia municipal de Zimatlán.

La unificación política y social que se ha dado en los municipios que han transitado del sistema electoral de derecho consuetudinario al régimen de partidos no ha sido total, porque en algunos municipios sus agencias siguen eligiendo a sus autoridades de acuerdo con sus sistemas normativos internos.

Por otra parte, la unificación tampoco se alcanza en los pueblos autónomos que quedaron agrupados en un municipio, porque la cabecera municipal realiza la elección de su autoridad tradicional que a su vez coincide con la municipal, excluyendo a las otras comunidades; en tanto que las agencias integrantes del municipio eligen a sus agentes municipales o de policía, según corresponda.

A esta forma de elección de autoridades diferenciada entre la cabecera y sus agencias, Luis Hernández Navarro (2011) lo denomina principio de reciprocidad, puesto que cada pueblo, sin intervención de otras comunidades integrantes del municipio, elige a sus autoridades más inmediatas, y conforme a sus propios sistemas normativos. A la cabecera municipal le corresponde elegir a los integrantes del ayuntamiento, en tanto que en las agencias las asambleas de las comunidades eligen a su propio cabildo, cuerpo colegiado que en la mayoría de las comunidades indígenas oaxaqueñas se asemeja al ayuntamiento, y que es presidido por el agente municipal; en algunos casos incluso se nombran regidores de la agencia, de igual manera en el cabildo de algunas agencias existe el alcalde.

El ayuntamiento, dentro del marco de las prácticas consuetudinarias, tiene únicamente la facultad de administrar el dinero que con motivo de participaciones municipales federales y estatales se destina a todos los pueblos y las comunidades integrantes del municipio, pero tratándose del gobierno interno de la comunidad indígena, sólo tiene imperio de autoridad en la cabecera municipal que lo eligió, puesto que la organización, gobierno, sanciones de las agencias y rancherías o núcleos rurales, son ejercidas en cada comunidad por los agentes municipales, sus cabildos y su propia policía comunitaria; es decir, cada pueblo tiene su autoridad interna.

De ahí la importancia de conocer el contexto de los sistemas normativos internos en cada uno de los 418 municipios de la entidad oaxaqueña que se catalogan como municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos, y reconocer que en el sistema de partidos políticos también puede darse el conflicto cuando las agencias se rigen por un sistema normativo interno.

En este sentido, debe señalarse como positiva la iniciativa de la Sala Regional Xalapa de allegarse de manera oficiosa información relacionada con la situación territorial, administrativa, social, cultural y económica de la agencia municipal Santiago Cuixtla, perteneciente al municipio de Santos Reyes Nopala,

Oaxaca, la cual se rige por su sistema normativo interno y forma parte de la etnia chatina, con independencia de que dicho Órgano Jurisdiccional conoció en diverso expediente una impugnación vinculada con el municipio de Santos Reyes Nopala, y que por esa razón no se ocupó de ese ámbito de gobierno, información que constituye un hecho notorio para el Tribunal que ya resolvió sobre una elección municipal previa, por lo que únicamente era necesaria la información relativa a los contextos de la agencia de Santiago Cuixtla, habida razón que el conflicto se presenta en esa categoría administrativa y una localidad ubicada en sus inmediaciones.

Así, en la redacción de una sentencia no es común hacer un llamado al lector, puesto que si se siguen los cánones formalistas, el capítulo de resultandos de una sentencia consiste en la historia del juicio. Empero, en la resolución que se analiza, se observa que la Sala inicia refiriendo que en los asuntos en los que se involucren sistemas de esa naturaleza, esto es, de pueblos y comunidades indígenas, es indispensable acercar al lector al espacio cultural en el que se desarrolla la controversia; es decir, resulta indispensable trazar el escenario en que tienen lugar los acontecimientos que delimitan el litigio.

Con la información que recaba la Sala Regional Xalapa y que se plasma en la sentencia, advertimos que sirvió en primer lugar para que el Órgano Jurisdiccional advirtiera que en la elección del agente municipal de Santiago Cuixtla, municipio de Santos Reyes Nopala, estaba involucrado un sistema normativo diferenciado y que corroborara que se trataba de un pueblo indígena.

III. Elecciones de agentes municipales en el estado de Oaxaca

La resolución que nos ocupa se refiere a la elección de un agente municipal, cargo que conforme al artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca es autoridad auxiliar del

ayuntamiento, debiéndose nombrar por cada agente municipal o de policía, un suplente.¹⁰

El legislador local como conocedor de la realidad oaxaqueña y consciente de la importancia que reviste para las comunidades indígenas elegir a sus autoridades internas mediante sus propios sistemas normativos internos, pero que no tienen la categoría de cabecera municipal, estableció en el artículo 79 de la misma ley el procedimiento de elección para dichos cargos:

I.- Dentro de los cuarenta días siguientes a la toma de posesión del Ayuntamiento, éste lanzará la convocatoria para la elección de los agentes municipales y de policía; y

II.- La elección se llevará a cabo en la fecha señalada por el Ayuntamiento teniendo como límite el quince de marzo. Las autoridades auxiliares del ayuntamiento entrarán en funciones al día siguiente de su elección.

En los Municipios de usos y costumbres,¹¹ la elección de los agentes municipales y de policía, respetará y se sujetará a las tradiciones y prácticas democráticas de las propias localidades.

De lo anterior, puede advertirse que en respeto a la autonomía de las comunidades indígenas, el legislador señaló que tratándose de municipios que se rigen por sus usos y costumbres la elección de los agentes municipales y de policía se respetará

¹⁰ La Sala Regional Xalapa al resolver los juicios acumulados SX-JDC-25/2011 y SX-JDC-31/2011, promovidos en contra del acuerdo de cabildo del ayuntamiento de Santa María Huatulco (se rige por el sistema de partidos políticos), por el que designó de manera directa al agente municipal de Santa Cruz Huatulco, estimó entre otras cuestiones que el ayuntamiento tiene la facultad originaria para designar en forma directa a los agentes municipales o de policía; asimismo consideró que los cargos en comento pueden ser objeto de designación directa y eventualmente por elección popular o por usos y costumbres, sin que exista una obligación normativa de utilizar la segunda modalidad pues ésta únicamente aplica a los cargos de elección popular y en éstos no se encuentran comprendidos los cargos de autoridades auxiliares.

¹¹ Aquí debe entenderse que se refiere a los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos.

y se sujetará a las tradiciones y prácticas democráticas de las propias localidades.

Al respecto debe señalarse que en ejercicio de la libre determinación de que gozan los pueblos y las comunidades indígenas en el estado de Oaxaca, en la mayoría de las agencias municipales y de policía, el ayuntamiento no emite la convocatoria, como quedó demostrado en el expediente que se integró para la elección de Santiago Cuixtla. Quien convoca es el agente municipal o, en su caso, la autoridad facultada por la asamblea para emplazar a la elección de agentes; no obstante, el artículo 43, fracción XVII, impone la obligación al ayuntamiento, de tal manera que la participación de éste en las elecciones de agentes municipales se limita a entregar los nombramientos¹² correspondientes de manera inmediata. La práctica reiterada señala que los agentes municipales asumen el cargo el 1 de enero y concluyen el 31 de diciembre, pudiendo ser reelectos hasta por dos periodos más, por lo que en los municipios indígenas tampoco se aplica lo dispuesto en la fracción I del artículo 79 de la ley mencionada.

Se considera que la inmediatez que establece el numeral citado encuentra su justificación, precisamente, en el principio de reciprocidad que existe entre las comunidades indígenas que conforman un municipio, ya que si las agencias no se inmiscuyen en la elección del ayuntamiento realizada por la cabecera; por ende el ayuntamiento no cuestiona las elecciones de las comunidades que eligen a sus autoridades internas, por lo que una vez que se presenta el ciudadano que fue electo como agente municipal por su comunidad, con su respectiva acta de asamblea de elección, el ayuntamiento sin objeción alguna le otorga su nombramiento, puesto que conforme a la ley orgánica, éstos entran en funciones al día siguiente de su elección.

¹² Se considera que si la designación de un agente municipal es el resultado de un proceso de elección que la comunidad realiza conforme a su sistema normativo interno, lo que el ayuntamiento debería entregarle por conducto del presidente municipal es una constancia de mayoría y no un nombramiento.

IV. Conflictividad electoral en municipios regidos por sistemas normativos internos

En años recientes se han multiplicado los conflictos de índole político-electoral entre los habitantes de las agencias y las asambleas de elección de las cabeceras municipales, aduciendo en la mayoría de los casos la exclusión en los procesos de elección del ayuntamiento.

El incremento de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) en el TEPJF, así como de los medios de impugnación en las elecciones que se rigen por el sistema de derecho consuetudinario ante el Tribunal Estatal Electoral, corroboran el grado de conflicto alcanzado en este tipo de elecciones.

No obstante lo anterior, la mayoría de los municipios indígenas de Oaxaca continúan respetando sus sistemas de organización interna y su autonomía como pueblos integrantes de un municipio. A los habitantes de las agencias no les interesa ir a prestar un servicio o a fungir como autoridad en un pueblo que no consideran suyo, y mucho menos les agrada la posibilidad de que la cabecera municipal se inmiscuya en sus asuntos internos; esto les ha permitido vivir en paz como pueblos vecinos, así podemos mencionar a municipios como San Juan Mixtepec, San Pedro Mixtepec, San Cristobal Amatlán, San Francisco Ozolotepec, todos del distrito de Miahuatlán, que a la fecha no han presentado conflictos electorales en la aplicación de sus sistemas normativos internos.

El punto de tensión entre agencias y cabecera ha sido la distribución de los recursos económicos que por concepto de participaciones municipales les otorga la Federación y el estado. Las agencias señalan que no hay transparencia en el ejercicio de los recursos y que los integrantes del ayuntamiento al ser ciudadanos de la cabecera municipal, la benefician al otorgarle mayores recursos, dejando lo mínimo para las demás comunidades. Esta circunstancia, alegan, es la que los obliga a exigir participar

en la elección del ayuntamiento y de ser posible integrarse a éste como regidores, para vigilar la aplicación equitativa de los recursos que llegan al municipio, “con la expectativa de aumentar el porcentaje que reciben de las participaciones municipales” (Hernández y Martínez 2007, 181), lo que revela que las agencias pretenden resolver un problema presupuestal o económico por la vía electoral. Lamentablemente, esta causa la abandonan organizaciones o ciudadanos que persiguen intereses políticos, con la finalidad de posicionarse en determinada región, para que les permita proyectarse con miras a obtener la presidencia municipal o una candidatura a diputación local; estos factores ocasionan que un conflicto meramente presupuestal o económico se tensione aún más y resulte complicado alcanzar una solución que evite la judicialización de los asuntos.

El momento más álgido que se vivió en el estado de Oaxaca fue en el proceso electoral de 2010, según datos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. En dicho proceso, de las 418 elecciones efectuadas de acuerdo con los sistemas normativos internos, no fueron validadas o fueron anuladas las elecciones de 50 municipios; en el primer supuesto por el propio Instituto, y en el segundo por los tribunales electorales local y federal, como a continuación se detalla:

Cuadro 1. Municipios con elección ordinaria 2010 inválida

Número de programa	Distrito Electoral	Cabecera distrital	Municipio
1.	I	Oaxaca (sur)	San Raymundo Jalpam
2.			Santa María Atzompa ^a
3.	II	Etla	Magdalena Apasco ^b
4.	III	Ixtlán	San Miguel Amatlán
5.	IV	Tlacolula	San Sebastián Teitipac
6.			Santa María Ecatepec
7.	VI	Tehuantepec	Santiago Astata
8.	VII	Miahuatlán	San Jerónimo Coatlán
9.			San Pablo Coatlán
10.			Santiago Xanica ^c

Continuación.

Número de programa	Distrito Electoral	Cabecera distrital	Municipio
11.	IX	San Pedro Mixtepec	Santa María Temaxcaltepec
12.	X	Ejutla de Crespo	Santa María Sola
13.	XII	Putla Villa de Guerrero	Mesones Hidalgo
14.	XIII	Tlaxiaco	San Bartolomé Yucuañe
15.			San Martín Itunyoso
16.			San Mateo Peñasco
17.			Santo Domingo Ixcatlán
18.			Santa Catarina Tayata
19.	XIV	Teposcolula	San Pedro Topiltepec
20.	XV	Huajuapán de León	San Pedro y San Pablo Tequixtepec
21.	XVI	Nochixtlán	San Francisco Chindúa
22.	XVII	Teotitlán de Flores Magón	Concepción Pápalo
23.	XIX	Ocotlán de Morelos	San Juan Chilateca
24.	XX	San Pedro y San Pablo Ayutla	Santiago Choapam
25.			Santiago Yaveo
26.			Calihuala
27.			San Lorenzo Victoria

- ^a En este municipio la elección no se validó porque no permitieron votar a los habitantes de las agencias y colonias de este municipio indígena, conurbado a la ciudad de Oaxaca.
- ^b El Tribunal Estatal Electoral revocó la determinación del Instituto que no había validado ésta elección, declarando su validez, y ordenó otorgar la constancia de mayoría a la planilla que había obtenido el mayor número de votos.
- ^c En Santiago Xanica no se validó la elección porque el acta de asamblea que se presentó al Instituto no estaba sellada y ni firmada por la autoridad municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cuadro 2. Municipios donde se revocó la decisión del IEEPCO^a

Número de programa	Distrito Electoral	Cabecera Distrital	Municipio	Resolución del Tribunal
1.	I	Oaxaca (sur)	San Pedro Ixtlahuaca	Local
2.	II	Villa de Etla	San Juan Bautista Guelache	Federal
3.			San Jerónimo Sosola	Federal ^b
4.			Santa María Peñoles	Federal ^c
5.	III	Ixtlán de Juárez	Santiago Camotlán	Local
6.	IV	Tlacolula de Matamoros	Santiago Matatlán	Local
7.	VII	Miahuatlán de Porfirio Díaz	San Juan Ozolotepec	Local y federal ^d
8.			Santa Cruz Xitla	Local
9.			San Sebastián Río Hondo	Local
10.	IX	San Pedro Mixtepec	Santos Reyes Nopala	Federal
11.	X	Ejutla de Crespo	La "Pe"	Local
12.	XII	Putla Villa de Guerrero	San Andrés (cabecera nueva)	Federal
13.	XIV	San Pedro y San Pablo Teposcolula	San Juan Bautista Coixtlahuaca	Local
14.	XVI	Asunción Nochixtla	Santa María Apazco	Local
15.	XVII	Teotitlán de Flores Magón	San Francisco Chapulapa	Federal
16.			San Lucas Zoquiapam	Local
17.			San Juan de los Cués	Local
18.	XX	San Pedro y San Pablo Ayutla	San Juan Cotzocón	Federal
19.			San Juan Lalana	Local y Federal ^e
20.			Santiago Jocotepec	Federal
21.	XXI	Santiago Juxtlahuaca	San Lorenzo Victoria	Local
22.			San Miguel Tlacotepec	Local

Continuación.

Número de programa	Distrito Electoral	Cabecera Distrital	Municipio	Resolución del Tribunal
23.	XXIV	Matías Romero	San Miguel Chimalapa	Federal

- a Los Tribunales Electorales Federal y Local revocaron los acuerdos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que había declarado la validez de las asambleas y/o anulado las asambleas de elección.
- b La Sala Xalapa al resolver los juicios acumulados JDC-398/2010, SX-JDC-399/2010, SX-JDC-400/2010, SX-JDC-401/2010 y SX-JDC-402/2010 anuló la elección de concejales de este municipio; sin embargo, la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-2/2011 que se interpuso en contra de la sentencia de la Sala Xalapa, revocó la determinación de ésta y confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, aprobado en sesión de 9 de diciembre de 2010, en la cual declaró la validez de la elección y expidió constancia de mayoría a favor de la planilla encabezada por Emilio Mayoral Chávez.
- c En este municipio la Sala Regional Xalapa anuló tanto la elección ordinaria (SX-JDC-409/2010) como la extraordinaria (SX-JDC-36/2011), porque consideró que en ambas elecciones se violó la universalidad del voto.
- d En relación con este municipio, el Tribunal local al resolver el expediente JDC 055/2010 revocó el acuerdo que validaba la elección, instruyendo al Instituto Estatal Electoral que previo a ello agotara el procedimiento conciliatorio. La Sala Regional Xalapa al resolver el juicio SX-JDC-473-2010, anuló la elección ordinaria por considerar que se violó el principio de universalidad del voto.
- e Al igual que en el municipio San Juan Cotzocón, el Tribunal local revocó el acuerdo que validaba la elección, instruyendo al Instituto Estatal Electoral a que previo a ello agotará el procedimiento conciliatorio. La Sala Regional Xalapa al resolver el juicio SX-JDC-13-2011, anuló la elección ordinaria por considerar que se violó el principio de universalidad del voto.

Fuente: Elaboración propia con base en las Sentencias emitidas por Sala Regional Xalapa y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: SX-JDC-398/2010, SX-JDC-399/2010, SX-JDC-400/2010, SX-JDC-401/2010, SX-JDC-402/2010, SUP-REC-2/2011, SX-JDC-409/2010, SX-JDC-36/2011, JDC/055/2010 y SX-JDC-473-2010 (consultadas el 02 de abril de 2013).

Cuadro 3. Municipios con elecciones extraordinarias en 2011

Número de programa	Distrito Electoral	Cabecera distrital	Municipio
1.	I	Oaxaca (sur)	San Raymundo Jalpam
2.			San Pedro Ixtlahuaca
3.	II	Etlá	San Jerónimo Sosola
4.			Santa María Peñoles
5.	III	Ixtlán	Santiago Camotlán
6.	IV	Tlacolula	Santiago Matatlán
7.			San Sebastián Teitipac

Continuación.

Número de programa	Distrito Electoral	Cabecera distrital	Municipio
8.	VII	Miahuatlán	San Jerónimo Coatlán
9.			San Juan Ozolotepec
10.			San Pablo Coatlán
11.			San Sebastián Río Hondo
12.			Santa Cruz Xitla
13.			Santiago Xanica
14.	IX	San Pedro Mixtepec	Santos Reyes Nopala
15.			Santa María Temaxcaltec
16.	X	Ejutla de Crespo	La "Pe"
17.	XII	Putla Villa de Guerrero	Mesones Hidalgo
18.	XIII	Tlaxiaco	Santa Catarina Tayata
19.	XIV	Teposcolula	San Juan Bautista Coixtlahuaca
20.	XV	Huajuapán de León	San Pedro y San Pablo Tequixtepec
21.	XVI	Nochistlán	Santa María Apazco
22.	XVII	Teotitlán	San Juan de los Cués
23.			San Francisco Chapulapa
24.			San Luca Zoquiapam
25.	XIX	Ocotlán de Morelos	San Juan Chilateca
26.	XX	Ayutla	San Juan Lalana ^a
27.			Santiago Jocotepec
28.	XXI	Santiago Juxtla huaca	Calihuala
29.			San Lorenzo Victoria
30.			San Juan Mixtepec
31.			San Miguel Tlacotepec

^a En este municipio, la elección extraordinaria fue anulada por la Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-4/2011, revocando las sentencias de la Sala Regional Xalapa y del Tribunal Estatal Electoral que confirmaban el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral que había declarado la validez de la elección extraordinaria.

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral del Estado. CG-RDC-012-2010, CG-RDC-001-2011, CG-RDC-002-2011, CG-RDC-003-2011, CG-RDC-004-2011, CG-RDC-005-2011, CG-RDC-006-2011, CG-RDC-007-2011, CG-RDC-008-2011, CG-RDC-015-2011, CG-RDC-017-2011, CG-RDC-018-2011, CG-RDC-019-2011 y ELECCIONES EXTRAORDINARIAS 16 ABR 2011.

Cuadro 4. Municipios sin acuerdo ni elección extraordinaria

Número de programa	Distrito Electoral	Cabecera distrital	Municipio
1.	I	Oaxaca	Santa María Atzompa
2.	II	Etla	San Juan Bautista Guelache
3.	III	Ixtlan	San Miguel Amatlán
4.	IV	Tlacolula	Santa María Ecatepec
5.	VI	Tehuantepec	Santiago Astata
6.	X	Ejutla	Santa María Sola
7.	XI	Putla	San Andrés Cabecera Nueva
8.	XIII	Tlaxiaco	San Bartolomé Yucuañe
9.			San Martín Itunyoso
10.			San Mateo Peñasco
11.			Santo Domingo Ixcatlán
12.	XIV	Teposcolula	San Pedro Topiltepec
13.	XVI	Nochixtlán	San Francisco Chindúa
14.	XVII	Teotitlán	Concepción Pápalo
15.	XX	Ayutla Mixe	San Juan Cotzocón
16.			Santiago Choapan
17.			Santiago Yaveo
18.	XXIV	Matías Romero	San Miguel Chimalapa

Fuente: IEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Las quejas por parte de los ciudadanos de los municipios cuyas elecciones no fueron validadas o anuladas no se hicieron esperar. El sentido de las resoluciones en algunos casos lejos de dirimir el conflicto lo acentuaron e incluso generaron violencia, como ocurrió en Santiago Choapan. El sentir de la población de las cabeceras municipales fue de inconformidad, ya que consideraban que al someterlos a una elección extraordinaria se les estaba imponiendo un sistema de elección diverso al que ellos acostumbran, pero sobre todo, que en la elección se les estaba imponiendo la participación de personas ajenas a la comunidad, que no cumplían con los requisitos para ejercitar su derecho de

sufragio, tanto en su vertiente activa como pasiva; respecto del primero por no participar en los tequios y mayordomías, en cuanto al sufragio en su vertiente pasiva, los aspirantes no habían cumplido con el sistema de cargos. Estas quejas incluso se elevaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹³

Ahora bien, el derecho liberal reconoce la universalidad del voto, sin distingos. En este tenor, la sentencia que motiva estos comentarios detalla de manera pormenorizada los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, tanto en la legislación nacional como en los instrumentos internacionales; de igual manera, se exponen los derechos humanos relativos a la participación política del individuo, y se concluye que la autonomía y el ejercicio de las prácticas consuetudinarias de los pueblos indígenas por ningún motivo validan o justifican la vulneración de los derechos humanos de ninguno de sus integrantes, consideración que constituye una tesis relevante de la Sala Superior del TEPJF y que a la letra dice:

USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. Si bien las elecciones por usos y costumbres indígenas no contravienen el principio constitucional de igualdad; cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto, no serán válidas. En efecto, de la interpretación de los artículos 30, 34, 35, fracción I y 36, fracción III, 115, primer párrafo, fracción I; 116, segundo párrafo, fracción I, párrafo segundo y fracción IV, inciso a); así como 122, párrafos cuarto y sexto, apartado C, base primera, fracción I de la Constitución federal, se infiere que el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste; de ahí que, si se considera

¹³ Queja en estudio con la clave P-104-11.

que en una elección no se respetó el principio de universalidad del sufragio, ello conduce a establecer que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático. Por lo tanto, la característica de universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren, para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estas federales, estatales o municipales ordinarias, o mediante reglas de derecho consuetudinario, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera. Por ello, es posible afirmar que la universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto; con el cual se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público. Consecuentemente, si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados; por lo que, en consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática (Tesis S3EL 151/2002).

Por otra parte, desde la perspectiva de las comunidades indígenas —en particular para las cabeceras municipales— la universalidad del voto se cumple al elegir los habitantes de las agencias municipales o de policía a su agente y demás autoridades internas y tradicionales; por ello estiman que no deben participar en la elección de la cabecera municipal en la que se elige al ayuntamiento, amén de los antecedentes que expusimos en apartado diverso, en los que se corrobora que las agencias y la cabecera han mantenido su autonomía.

Estas visiones tan diferenciadas del derecho al sufragio son producto de las distintas culturas, puesto que

hay diferencias marcadas en cuanto a la comprensión y la valoración de los derechos humanos, así hay pueblos o etnias que entienden de manera muy distinta los derechos humanos, por lo que es necesario buscar un acuerdo respecto de la correcta comprensión y valoración de tales derechos (Beuchot 2005, 27).

En este sentido, se estima que la Sala Regional Xalapa alcanza ese objetivo, esto es, reitera la postura del máximo órgano electoral del país, respecto a la universalidad del voto, al reconocer a la comunidad de San Gonzalo Pueblo Viejo como parte integrante de la agencia municipal y sus derechos de participación política, dentro de los cuales se encuentran los de elegir a las autoridades correspondientes de acuerdo con sus tradiciones. Por otra parte, reconoce el derecho diferenciado y analiza de manera pormenorizada el sistema normativo interno de esta comunidad, para lo cual recaba antecedentes de elecciones anteriores, lo que le permite concluir que si bien los enjuiciantes gozan del derecho humano de votar y ser votados en la asamblea de elección de su autoridad interna —esto es, de agente municipal a partir de que se autoadscriben a dicha agencia municipal—, sin embargo, de conformidad con el sistema de cargos y tequio de la comunidad, el ejercicio de ese derecho podrá llevarse a cabo cuando la asamblea general comunitaria considere satisfechos los trabajos

en la comunidad que conforme a sus sistemas tradicionales se requieran para tal efecto.

Lo anterior es loable, porque la ideología o cultura dominante pone en peligro —incluso de desaparecer— a las culturas minoritarias, al imponer criterios liberalistas, pues no olvidemos que los derechos humanos han tenido un modelo liberal, individualista. Beuchot (2005, 67) señala que “no en balde se les ha considerado y proclamado como un logro del liberalismo”. Por otro lado, encontramos derechos comunitarios que chocan con los individuales.

En este sentido, la Sala Regional Xalapa en esta sentencia integra y hace compatible el derecho individual de cada uno de los habitantes de San Gonzalo Pueblo Viejo a elegir a sus autoridades con el derecho colectivo, con el derecho de la colectividad de Santiago Cuixtla, que impone el cumplimiento de obligaciones en beneficio de la comunidad para poder ejercer el derecho de sufragio. En términos de Beuchot (2005, 71) se aplica un modelo pluralista cultural, atento a las diferencias pero capaz de integrar los aspectos diversos en una cierta semejanza; respetan las particularidades pero se acierta a incorporarlas en el seno de alguna universalidad.

En efecto, la Sala argumenta que el derecho de los habitantes de una localidad a pertenecer a una comunidad indígena por el vínculo existente entre ellos y la tierra, genera a su vez la obligación de respetar las normas impuestas por la autoridad establecida en dicho territorio. Esto es, al determinarse la pertenencia de una localidad a cierta comunidad indígena se genera una consecuencia doble: por un lado, el derecho de ejercer los derechos reconocidos para los integrantes de esa comunidad y, por otro, la obligación de reconocer el imperio que sobre ellos tiene la autoridad reconocida.

En este contexto, adquiere especial relevancia la figura del tequio, que se eleva a rango de requisito de elegibilidad en el sistema normativo interno de la comunidad chatina es una institución de gran arraigo en los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca.

V. El tequio

“El tequio es un mecanismo de cohesión social que contribuye al desarrollo comunitario” (Vázquez 2011, 84).

El tequio es una alternativa para realizar obras comunitarias frente a la carencia de recursos económicos, lo que ocurre desde la época colonial en los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca y que sigue practicándose aún al establecerse en 1998 la asignación de recursos federales mediante el ramo 33 a los municipios (González y Martínez 2011, 403).

El tequio es una forma de trabajo colectivo que los pueblos y las comunidades practican cotidianamente para mantener en buen estado los caminos, realizar la obra pública o explotar los recursos naturales en beneficio del grupo, entre otros fines.¹⁴ No implica un trabajo remunerado, sino un servicio en beneficio de la colectividad; la decisión de realizar el tequio parte de la necesidad que la asamblea advierte y que determina realizar de manera voluntaria u obligatoria. Puede ser la primera cuando se plantea la cooperación por medio del tequio para unos ciudadanos y mediante materiales o dinero para otros. Cuando es obligatoria, el ciudadano debe participar personalmente, sin embargo, en la mayoría de las comunidades indígenas se plantea que si la persona no lo puede realizar, pague a otra persona para que lo realice en su nombre.

El tequio puede ser individual o por familia. Tiene reconocidos todos sus derechos quien realiza o cumple con los tequios y está al corriente en sus obligaciones con la comunidad.

¹⁴ También se realiza el tequio como una forma de solidaridad con un miembro de la comunidad, cuando se convoca para edificar o reparar la casa de algún ciudadano. Pero el empleo del tequio como una contribución a la colectividad es más extendido, es una forma de preservar los derechos dentro de la comunidad. Por ejemplo, en Santa Catarina Lachatao los ciudadanos no radicados en el municipio participan en los tequios convocados por la autoridad municipal para la limpieza de los caminos, esto les permite que se mantengan los lazos con el municipio, se les reconozca el servicio a la comunidad y su contribución.

Por ejemplo, el servicio de barrido y recolección de basura en la calle lo realizan los propios ciudadanos que limpian la parte de calle que tienen frente a su domicilio; algunos ciudadanos son encargados de recoger la basura por barrio y el municipio la traslada al basurero municipal. Nadie cuestiona que el servicio de barrido y recolección de basura le corresponde efectuarlo al municipio (CPEUM, artículo 115, fracción III, inciso c), para estos ciudadanos es un servicio que se ha prestado de manera inverterada no sólo para escalar en el sistema de cargos, sino como una necesidad de tener las calles limpias.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca señala en su artículo 12:

Las autoridades municipales preservarán el tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de servicio social común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

Esto último en razón de que se han suscitado problemas cuando se considera al tequio como una forma de trabajo no remunerado. Entre los triquis, por ejemplo, “el tequio o trabajo comunal representa una de las instituciones jurídico-sociales que proviene del México prehispánico y que ha prevalecido dentro de la cultura de la región triqui perteneciente al Distrito de Juxtlahuaca”.

El tequio constituye un sistema de trabajo en el que intervienen básicamente los hombres de la comunidad a partir de que cumplen 16 años. El tequio es obligatorio y no remunerado. La organización del tequio la establecen las autoridades municipales o agrarias de la cabecera o de las agencias o rancherías, según corresponda.

No debe pasar inadvertido que en algunos pueblos y comunidades

el tequio constituye una sanción, consistente en trabajo a favor de la comunidad que es una alternativa idónea para que la comunidad sea beneficiada con el trabajo en servicio comunitario del infractor y éste último no sea sancionado con privación de su libertad (González y Martínez 2011, 403).

Asimismo, es de destacarse que las mujeres también desempeñan una importante labor tratándose de esta figura comunitaria en algunos municipios la aportación consiste en la entrega de tortillas para el consumo de los hombres que están prestando determinado servicio a la comunidad, o bien participan en labores de limpieza de las calles, parques o caminos de la población.

La falta de cumplimiento de este tipo de servicio o de solidaridad puede ocasionar la imposición de sanciones por parte de la autoridad municipal, por acuerdo de la asamblea comunitaria, a grado tal que en materia electoral puede tener repercusiones para el ejercicio de los derechos político-electorales.

Esta práctica consuetudinaria permite el progreso de los pueblos y comunidades porque la participación de los hombres y de las mujeres en trabajos comunes beneficia al conglomerado social, que es el objetivo que persigue una autoridad al conducir los destinos de la comunidad.

VI. El tequio en los sistemas normativos internos de Oaxaca

La realización del tequio tiene en la comunidad indígena un alto reconocimiento. El ciudadano que cumple con sus obligaciones comunitarias es respetado y tiene el reconocimiento de la asamblea, es digno de servir a su pueblo o comunidad en cualquier responsabilidad que le sea asignada. Por el contrario, quien no

participa en los tequios se deslinda del bien común, queda excluido de los asuntos públicos y no le es dado servir porque no cumple con el servicio.

A lo largo de la historia, los problemas sociales en relación con el tequio se han manifestado mediante problemas de carácter religioso, con la expulsión de integrantes de sectas o protestantes de los pueblos y comunidades porque se negaron a participar en los tequios que implicaban la construcción o reparación del templo católico, o en la participación de las mayordomías o fiestas religiosas de la comunidad.

Planteados como problemas relativos a la libertad religiosa ante la Secretaría General de Gobierno, el fondo del problema era la intolerancia religiosa que encontraba el punto de quiebre en la negativa a participar en el tequio.

Se ha dicho también que existe discriminación de las mujeres en los tequios, esto es inexacto como ya se expuso; su contribución desde el hogar también es tomada en cuenta cuando son jefas de familia. Si bien es cierto que existen resistencias al considerar algunos trabajos como propios de los hombres, éste no ha sido impedimento para que las mujeres los realicen.¹⁵

También las contribuciones han sido parte de la problemática en relación con el tequio. Quienes pretenden trasladar la posesión de tierras comunales o ejidales enfrentan la determinación por parte de la asamblea comunitaria de los tequios no cumplidos, y esta falta de cumplimiento se erige como un obstáculo a la cesión de derechos que implica la transmisión de la posesión a un tercero.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca establece que en caso de controversias

¹⁵ En la asamblea de elección en el municipio de Tlaxiact de Cabrera, una de las cuestiones que algunos integrantes de la asamblea de elección hicieron notar a la propuesta de Rafaela Hernández como integrante de la terna para la presidencia municipal fue que una mujer no podía ser presidenta, porque ¿cómo va a cargar la cruz el viernes santo? ¿Cómo va a ir a la brecha, a los tequios, a la limpia de la brecha? Ella contestó que cargar la cruz no era impedimento, dado que en la Biblia no existe ninguna prohibición para que las mujeres carguen la cruz. Ella resultó electa en la asamblea (Vázquez 2011).

entre las autoridades municipales y comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas, y los hombres y mujeres indígenas prestadores del tequio, la Secretaría de Asuntos Indígenas interpondrá para encontrar acuerdos conciliatorios. De no lograrse la conciliación, conocerá de la controversia la Secretaría General de Gobierno y en su caso el Congreso del estado (Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, artículo 44).

Lo que se ha advertido en la realidad social donde impera el derecho consuetudinario, es que la autoridad municipal queda sometida a la asamblea comunitaria por ser ésta la autoridad suprema, y en caso de que la autoridad municipal no cumpliera con los acuerdos que hayan sido aprobados en la asamblea, ésta puede acordar medidas para que se proceda al cumplimiento respectivo.

Se considera que en caso de que se recurra a instancias que señala el derecho positivo, debe ser un Tribunal y no autoridades administrativas el que resuelva las controversias que se llegaran a generar entre estas autoridades.

VII. El tequio como elemento de la democracia participativa

La democracia participativa es el derecho que tiene el pueblo de ejercer su soberanía y la libertad de expresarlo. A diferencia de la democracia representativa en la que se elige a los representantes del pueblo para integrar los órganos de gobierno, en la participativa cada uno de los ciudadanos tiene el derecho y la libertad de expresarse, de tomar parte en las decisiones importantes. Algunas figuras que incorporan la democracia participativa en Oaxaca con la reforma constitucional de 2010 son el cabildo abierto, la revocación del mandato, la consulta popular y el plebiscito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver las controversias constitucionales 63/2011, 64/2011, 65/2011 y 66/2011, promovidas por los municipios de Santa Catarina

Lachatao, San Juan Juquila Mixes, Yautepec; San Pedro Ocotepec, distrito Mixe y San Andrés Yaá, distrito de Villa Alta — municipios que se rigen por sistemas normativos internos— determinó que con la implementación de las figuras del plebiscito, del referéndum y la revocación de mandato, no se producía una afectación a dichos municipios, toda vez que sólo se habían complementado las formas de democracia representativa, sin que repercutieran de modo alguno en las formas de organización de los municipios indígenas. Además, el Pleno indicó que la reforma no era aplicable en los procesos de elecciones de autoridades municipales, en aquellos municipios reconocidos como indígenas.

En los pueblos y comunidades indígenas los ciudadanos se expresan libremente en las asambleas, eligen a sus autoridades o determinan los cargos en las asambleas, por lo que esta forma directa de participar en la solución de los problemas constituye el ejercicio de la democracia participativa.

El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, publicado en el periódico oficial del estado el 17 de agosto de 2012, estableció en su artículo 258 los requisitos para ser miembro de un ayuntamiento regido por su sistema normativo interno, y que son:

I.- Acreditar lo señalado por el artículo 113 de la Constitución Estatal.¹⁶

II.- Estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, y cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en el

¹⁶ Los requisitos que deben acreditarse para ser concejal de un ayuntamiento que se refiere la fracción I del artículo 113 de la Constitución del Estado de Oaxaca, son los siguientes: "a) Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos; b) Saber leer y escribir; c) Estar avecindado en el municipio, por un periodo no menor de un año inmediato anterior al día de la elección; d) No pertenecer a las fuerzas armadas permanentes federales, a las fuerzas de seguridad pública estatales o de la seguridad pública municipal; e) No ser servidora o servidor público municipal, del Estado o de la Federación, con facultades ejecutivas; f) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; g) No haber sido sentenciado por delitos intencionales; y h) Tener un modo honesto de vivir" (CPEO, artículo 113, fracción 1, 2012).

sistema normativo interno de su municipio o comunidad, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Federal, los convenios internacionales reconocidos por el Estado Mexicano, y el artículo 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Estatal.

En el mismo tenor, el artículo 257, señala los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos de un municipio regido electoralmente por sus sistemas normativos internos, y que son los siguientes:

- I.- Actuar de conformidad con las disposiciones internas que de manera oral y/o escrita rijan la vida interna de sus municipios, así como participar, de acuerdo con sus propios procedimientos, en la permanente renovación y actualización del sistema normativo interno a fin de mantenerlo como un mecanismo de consenso y una expresión de la identidad y el dinamismo de la cultura política tradicional;
- II.- Cumplir con los cargos, servicios y contribuciones que la Asamblea les confiera, de acuerdo con sus propias reglas y procedimientos públicos y consensados; y
- III.- Participar en el desarrollo de las elecciones municipales, así como ser electo para los cargos y servicios establecidos por su sistema normativo interno (Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, artículo 257).

Esta disposición recogió las prácticas consuetudinarias que llevan a cabo los pueblos y comunidades indígenas, de modo que el contenido de la disposición legal coincide con el sistema normativo interno que se observa, y en consecuencia la protección jurídica vista desde el positivismo tutela la democracia electoral en los casos de conflicto, lo que constituye un importante avance legislativo en el reconocimiento del derecho interno de los pueblos indígenas.

El tequio como práctica social es uno de los parámetros con los cuales la asamblea de elección pondera para determinar si es elegible un ciudadano para desempeñar un servicio por medio del sistema de cargos, por lo que constituye un requisito de elegibilidad, toda vez que no se puede dispensar la falta de su cumplimiento y en este sentido es un elemento formal para el ejercicio de los derechos político-electorales.

El tequio está directamente vinculado con la aceptación de la autoridad. Tan luego hay aceptación de una autoridad cumplen los ciudadanos y llegan al tequio, nomás falla el presidente y ya no van, empiezan a fallar (Vázquez 2011, 86).

La asamblea de elección examina y califica la idoneidad de un ciudadano para la prestación de un servicio municipal, y esa determinación es la expresión pura de la democracia participativa, porque son los asambleístas los que finalmente resuelven, por la vía de la democracia, quién o quiénes son las personas que deben asumir las responsabilidades que derivan del ejercicio de los cargos públicos que se requieren en la comunidad, por una exigencia legal y por una necesidad popular. Lo anterior implica que quien resulta electo no tiene conocimiento de que va a ser propuesto, sino que se materializa la propuesta en el momento mismo en que se realiza la asamblea. En la elección de concejales al ayuntamiento, efectuada en 2010 en el municipio de San Idelfonso Villa Alta, fue electo presidente municipal el ciudadano Romeo Orozco Velasco, que era servidor público al momento de ser electo. El Consejo General del entonces Instituto Estatal Electoral de Oaxaca validó la elección por usos y costumbres de concejales en dicho municipio y determinó la inelegibilidad del ciudadano electo para ocupar el cargo de presidente municipal, porque no se separó del cargo que ocupaba en la administración pública con la anticipación a que se refiere el artículo 133, párrafo 2, del código local, y tener facultades de mando. Esta determinación fue confirmada por el Tribunal Estatal Electoral de la entidad.

Recurrida la sentencia, la Sala Regional Xalapa revocó las determinaciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales del estado de Oaxaca y restituyó al ciudadano inconforme en el cargo para el que había sido electo. Por su importancia transcribo las consideraciones torales de esa resolución (SX-JDC-39/2011, 22)

En consecuencia, es válido afirmar que tratándose de elecciones por normas de derecho consuetudinario es posible que por las circunstancias de cada elección no sea posible computar con certeza los plazos en que deben separarse los funcionarios públicos para contender por los cargos municipales y, por lo mismo, que sea necesario analizar si en esos escenarios la medida cumple con el requisito de proporcionalidad que justifique la limitación al derecho fundamental de voto pasivo [...] Así tenemos, que la separación del cargo a que se refiere el artículo 133, sólo será aplicable cuando existan plazos ciertos que permitan computar los setenta días previos a la elección, pues de lo contrario se trataría de una limitación innecesaria, porque si su objetivo es lograr la equidad en la contienda, particularmente en las etapas de pre-campaña o campaña, entonces, al no existir éstas, la medida pierde sentido [...] Además de que en este tipo de elecciones no o realizan campaña y su posibilidad de participar no corresponde, en muchos casos, a su interés personal, sino a la determinación que al respecto realice la comunidad, lo cual ocurre, en ocasiones, en la propia asamblea electiva, por lo cual no se justifica establecer una presunción de tal naturaleza. Igualmente, la falta de certeza en los plazos para el cómputo de la separación y la ausencia de idénticas finalidades según se trate de elecciones constitucionales o de normas de derecho consuetudinario, hacen de la aplicación de esa medida sin contemplar las particularidades del caso, una norma inadecuada, pues la sola restricción del derecho no conlleva un fin en sí mismo.

Es de señalarse que algunos municipios consideran como tequio o servicio a la comunidad, las gestiones, apoyos o asesorías que realizan los ciudadanos originarios de la comunidad pero que no radican en ella, lo que ha sido bien visto por los pueblos, al grado que han elegido a dichas personas como presidentes municipales. Así tenemos el ejemplo de Leandro Hernández, actual edil de Santiago Zacatepec, mixes, quien fundó la organización Raza Mixe para gestionar becas para los jóvenes mixes en edad universitaria; esta persona fue electa como presidente municipal sin siquiera saberlo, ya que desde hacía 56 años que no vivía en su pueblo (Avendaño 2011).

Otros casos semejantes son los de Estela Reyes, Sofía Castro, Tomasa León, Cecilia Sánchez y Francisca Cruz, quienes narran que desde muy pequeñas dejaron su comunidad con el fin de estudiar y prepararse, pero no perdieron los lazos con sus pueblos, de tal modo que por sus propios medios buscaron apoyos para sus respectivas comunidades, así como brindar asesoría; esto originó que en sus pueblos de origen les reconocieran este trabajo a favor de la comunidad, lo que les valió ser designadas presidentas municipales de Santa Catrina Tayata, San Carlos Yautepec, Santiago Yolomécatl, San Agustín Tlacotepec y San Pedro Yucunama, respectivamente (Vázquez 2011, 138).

Respecto a la figura del tequio, la Sala Superior del TEPJF consideró:

[...] el tequio al ser asimilado al pago de contribuciones municipales y por su naturaleza de tributo, debe entenderse que en su composición deben cumplirse con los elementos de proporcionalidad y de equidad [...] De la misma forma, el tequio al ser un trabajo comunitario que los miembros de un determinado núcleo indígena, llevan a cabo de manera gratuita con la finalidad de lograr fortalecer los lazos de solidaridad que unen a la comunidad entera, deben prevalecer esos dos principios: proporcionalidad y equidad, precisamente por su carácter de contribución en especie. El principio de

proporcionalidad, debe aplicarse en la realización del tequio al momento de decidir las personas que deben desarrollar una determinada tarea, de manera directa con la naturaleza del trabajo y de sus fines. Es decir, se debe considerar la capacidad de quienes tienen que desarrollar dicha actividad, sus conocimientos y el número de personas. Por su parte, el principio de equidad se refiere a que en la distribución del trabajo comunitario, deben considerarse las características particulares de cada uno de los miembros de la comunidad. Es decir, entre otros aspectos, su posición social, su sexo, edad, religión, estado civil y sus conocimientos, así como su aceptación o no para desarrollar una determinada actividad que no afecte a sus principios y que dicha actividad pueda o no ser remunerada, con la finalidad de que el trabajo encomendado se lleve a cabo de manera eficiente y redunde en beneficios colectivos (SUP-JDC-1640/2012, 124-7).

El legislador local no ha permanecido ajeno a la problemática político-electoral de los pueblos y las comunidades indígenas de Oaxaca; la nueva legislación electoral recoge en lo posible el sentir de los municipios cuyas elecciones fueron anuladas en el proceso electoral de 2010. Esto es así porque, como ya se mencionó en apartado diverso, las cabeceras municipales argumentaban que los órganos jurisdiccionales electorales estaban otorgando todos los derechos político-electorales a ciudadanos que no tenían ningún arraigo en la comunidad, que no participaban con tequios ni con los sistemas de cargos, y de pronto estas personas con una resolución del Tribunal Electoral en la mano que reconocía la universalidad del sufragio, podían intervenir en la asamblea de elección de integrantes del ayuntamiento e incluso podían fungir como candidatos y hasta ser electos, rompiendo con ello toda la estructura y el sistema normativo interno de los municipios indígenas.

Para que la justicia electoral de los tribunales garantice plenamente el sistema normativo interno es condición que éste se

pruebe, a fin de que al decidir un conflicto electoral se pueda examinar si se violentó o se observó el procedimiento, o si se cumplieron los requisitos que se exigen según el caso de que se trate; de no ser así, muchas cuestiones se pueden ignorar si no se alegan como agravios y el Órgano Jurisdiccional en tal situación está imposibilitado de aplicar normas internas que se desconocen.

La situación es distinta cuando de la ley se advierta la violación, porque en tal hipótesis no se requiere la demostración del derecho.

En determinadas circunstancias, el Órgano Jurisdiccional pudiera percatarse de la infracción del sistema normativo porque de las constancias de autos podría advertirse, y deben entonces recabar oficiosamente las pruebas conducentes para cerciorarse del contexto normativo con el objeto de que se pueda resolver el conflicto planteado con base en el ordenamiento interno y no del ordenamiento jurídico proveniente del órgano legislativo. La demostración del derecho interno de los pueblos y las comunidades indígenas debe plasmarse en la Ley de Medios de Impugnación del Estado de Oaxaca, en los casos de controversias electorales, para que las partes interesadas, así como el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y el propio Órgano Jurisdiccional especializado en la materia, se vean sometidos a la exigencia de allegar los elementos necesarios para el conocimiento y la convicción jurisdiccional.

El desafío corresponde ahora a los tribunales electorales para emitir sentencias que comprendan la cultura y el desarrollo político-electoral que se manifiestan en las asambleas de elección en los sistemas normativos internos y para que emitan sentencias que contribuyan a construir con dignidad la legalidad y legitimidad de las autoridades municipales.

VIII. Conclusiones

La sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa del TEPJF en el JDC SX-JDC-971/2012, promovido por Luz del Carmen Ruiz Carmona y 87 ciudadanos más, contra la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el expediente JDC/02/2012, respecto a las elecciones efectuadas en la agencia municipal de Santiago Cuixtla, municipio de Santos Reyes Nopala, Oaxaca, es trascendente porque incorpora el análisis de las condiciones externas a la elección en una comunidad indígena que forma parte de un municipio que se rige por un sistema normativo interno.

El sistema normativo interno de un municipio indígena no es monolítico, puede encontrarse en las agencias municipales, rancherías o núcleos rurales, integrados por otros grupos etnolingüísticos. Esta diversidad de origen impide la autoadscripción e incorporación de una comunidad (agencia o núcleo rural) al sistema normativo interno del municipio, a su vez en la propia agencia municipal pueden darse sistemas normativos internos diferenciados con sus rancherías o núcleos rurales que tienen un diverso origen étnico o pertenecen a un grupo lingüístico distinto.

El tequio viene a ser un requisito de elegibilidad que permea en la estructura del sistema normativo interno. No se puede participar en la democracia interna de los pueblos y las comunidades indígenas si no se tiene la voluntad de servir, porque el servicio es la razón de ser de los cargos tradicionales y ello se traslada al servidor público en la estructura de los ayuntamientos que se rigen por sistemas normativos internos.

La sentencia que se comenta resulta paradigmática al reconocer la figura del tequio en su justa dimensión dentro de la democracia participativa, pero es imprescindible fortalecer las elecciones que se rigen por sistemas normativos internos, mediante su aplicación por parte de los órganos jurisdiccionales que deciden las controversias que se susciten, ya que es un derecho constitucional de los pueblos y las comunidades indígenas de México que se respete su autonomía electoral, salvo los casos en que se afecten

derechos político-electorales que se encuentren tutelados por el pacto federal o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y que resulten aplicables.

IX. Fuentes consultadas

- Avendaño, Rosario. 2011. “Un presidente municipal en Oaxaca fue elegido sin que él supiera”. CNN México. Disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/01/un-presidente-municipal-en-oaxaca-fue-elegido-sin-que-el-supiera> (consultada el 3 de noviembre de 2012).
- Beuchot, Mauricio. 2005. *Interculturalidad y Derechos Humanos*. México: Siglo XXI/UNAM.
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 2008. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CPEO. Constitución Política del Estado de Oaxaca. 2012. México: Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.
- CPELO. Constitución Política del Estado Libre de Oajaca. 1825. México: Imprenta de la Águila.
- Faría, José Eduardo. 2004. El Poder Judicial frente a los conflictos colectivos. En *Jueces y derecho*, coords. Miguel Carbonell, Hector Fix-Fierro y Rodolfo Vázquez, 323-52. México: Porrúa.
- González Oropeza, Manuel y Francisco Martínez Sánchez. 2011. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México: TEPJF.
- Hernández Díaz, Jorge, Juan Martínez y Víctor Leonel. 2007. *Dilemas de la Institución Municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Porrúa/UABJO/Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LX Legislatura.

- Hernández Navarro, Luis. 2011. "Usos y costumbres y estabilidad política". *La Jornada*, 18 de enero. Sección Opinión.
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA, DADO EN SESIÓN ESPECIAL DE FECHA DIECISÉIS DE ABRIL DEL DOS MIL ONCE, RESPECTO DE LAS ELECCIONES EXTRAORDINARIAS DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO EN DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE OAXACA, QUE ELECTORALMENTE SE RIGEN BAJO NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO". Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/acuerdos/2011/16042011.pdf> (consultada el 2 de abril de 2013).
- . Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral del Estado. CG-RDC-012-2010, CG-RDC-001-2011, CG-RDC-002-2011, CG-RDC-003-2011, CG-RDC-004-2011, CG-RDC-005-2011, CG-RDC-006-2011, CG-RDC-007-2011, CG-RDC-008-2011, CG-RDC-015-2011, CG-RDC-017-2011, CG-RDC-018-2011, CG-RDC-019-2011 y ELECCIONES EXTRAORDINARIAS 16 ABR 2011. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en <http://www.ieepco.org.mx/index.php/estrado-electronico.html>, <http://www.ieepco.org.mx/index.php/acuerdos-del-2010.html> (consultada el 2 de abril de 2013).
- Jurisprudencia 13/2008. COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. *Compilación 1997-2010: Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 193-94.
- Ley de ayuntamientos: expedida por el H. Congreso del estado en 27 de noviembre de 1889. 1889. México: Imprenta del Estado.

- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. 2001. Oaxaca: Congreso Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca. 2008. Disponible en <http://www.congresooaxaca.gob.mx/lxi/info/legislacion/085.pdf> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior para el Estado de Oaxaca: decretada por el Congreso Constituyente del mismo. 1857. México: Imprenta de Ignacio Rincón.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 2012. Disponible en <http://www.congresooaxaca.gob.mx/lxi/info/legislacion/086.pdf> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- López Bárcenas, Francisco. 2005. *Autonomía y derechos indígenas en México*. México: UNAM/Ediciones Coyoacán.
- Mendoza García, J. Edgar. 2011. *Municipios, cofradías y tierras comunales. Los pueblos chocholtecos de Oaxaca en el siglo XIX*. México: UABJO/UNAM/CIESAS.
- Queja en estudio P-104-11. “USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/USBCConst/pdf/TU-U512.pdf> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- RAE. Real Academia Española. “Casco ~ de población, o ~ urbano”. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=casco> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- Sentencia SUP-JDC-1640/2012. Actor: Andrés Nicolás Martínez. Responsable: Sexagésima Primera Legislatura Constitucional, Tribunal Electoral del Poder Judicial y Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de participación ciudadana, todos del Estado de Oaxaca. Disponible en <http://200.23.107.66/nxt/gateway.dll/nSentencias/>

- nSuperior/nSENSUP2012/jdc/sup-jdc-1640-2012.htm?fn=document-frame.htm\$f=templates\$3.0 (consultada el 20 de marzo de 2013).
- Sentencia SX-JDC-25/2011 y su acumulado SX-JDC-31/2011. Actores Eliseo Ramírez Gómez y Cuauhtémoc Henry Santiago Carmona. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Santa María Huatulco, Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2011/JDC/SX-JDC-00025-2011.htm> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- SUP REC 2/2011. Actor: Emilio Mayoral Chávez. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con Sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/REC/SUP-REC-00002-2011.htm> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- SX-JDC-39/2011. Actor: Romeo Orozco Velasco. Responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2011/JDC/SX-JDC-00039-2011.htm> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- RISDC/12/2011. Recurrente Romeo Orozco Velasco. Responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral De Oaxaca. Disponible en http://www.juriselectoral.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=5839:oaxaca-2011-19-risdc-71-risdc-12-2011&catid=979&Itemid=4118 (consultada el 20 de marzo de 2013).
- SX-JDC-36/2011. Actores: Alfonso Hernández López y Otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0036-2011.pdf> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- SX-JDC-25/2011 y su acumulado SX-JDC-31/2011. Actores Eliseo Ramírez Gómez y Cuauhtémoc Henry Santiago

- Carmona. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Santa María Huatulco, Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2011/JDC/SX-JDC-00025-2011.htm> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- SX JDC-398/2010 y acumulados SX-JDC-399/2010, SX-JDC-400/2010, SX-JDC-401/2010 y SX-JDC-402/2010. Actores: Yesenia Santiago Rivera y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2010/JDC/SX-JDC-00398-2010.htm> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- SX-JDC-409/2010. Actores: Mateo Nazario Pérez Ramírez y Otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2010/JDC/SX-JDC-00409-2010.htm> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- SX-JDC-473-2010. Actores: Lorenzo Rodríguez Escamilla y otros. Autoridad Responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0001-2012.pdf> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- SUP-REC-2/2011. Actor: Emilio Mayoral Chávez. Autoridad Responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/REC/SUP-REC-00002-2011.htm> (consultada el 20 de marzo de 2013).
- Tesis S3EL 151/2002. USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 956-957.

Vázquez García, Verónica. 2011. *Usos y costumbres y ciudadanía femenina. Hablan las presidentas municipales de Oaxaca. 1996-2010*. México: Porrúa/LXI Legislatura-Cámara de Diputados.

Velázquez, María Cristina. 2001. *El nombramiento, las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. México: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Las elecciones municipales regidas por el derecho consuetudinario en Oaxaca es el número 18 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. Se terminó de imprimir en junio de 2013 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.